



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

**Annuario 2022**

a cura di

Valerio Di Porto

Efsio Espa

**Editoriale Scientifica**



OSSERVATORIO AIR



L'analisi di impatto e gli altri strumenti  
per la qualità della regolazione  
Annuario 2022

*A cura di*  
Valerio Di Porto  
Efisio Espa

Editoriale Scientifica  
Napoli

Il coordinamento redazionale è stato curato da  
*Carolina Raiola*

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright aprile 2024 Editoriale Scientifica srl  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-5976-890-2

## INDICE

<i>Lista dei principali acronimi</i>	11
--------------------------------------	----

### INTRODUZIONE DIFENDERE/RAFFORZARE LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

*Valerio Di Porto e Efsio Espa*

1. Oggetto e finalità dell'Annuario	13
2. Continuità e novità nei contenuti	13
3. I capitoli dell'Annuario	14
4. Decretazione d'urgenza e compressione del ciclo delle politiche pubbliche	17
5. La programmazione normativa tra Governo e Parlamento	17
6. La difficile convivenza tra decreti-legge e AIR	19
7. Le basi di dati necessarie per l'AIR	20
8. Un programma REFIT tutto italiano?	21
9. In difesa della qualità regolatoria, tra Italia ed Europa	22
10. Per concludere	23

### CAPITOLO PRIMO IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

*Enrico Bilardo*

1.1. Premessa	25
1.2. <i>Regulatory Policy 2.0: Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the "Q exercise"</i> : il report dell'OCSE e il futuro della regolazione	26
1.3. L'agilità dei regolatori economici: le conclusioni dell' <i>Equipping Agile and Autonomous Regulators</i>	28
1.4. Il quadro europeo: i trend e le sfide individuate dal rapporto annuale del Regulatory Scrutiny Board	30
1.5. Le pratiche di better regulation nell'Unione europea secondo l'OCSE e gli esiti dell' <i>Annual Burden Survey</i>	33
1.6. Conclusioni	38

## CAPITOLO SECONDO

## L'AIR E LA VIR

*Davide Zaottini*

2.1. Premessa	39
2.2. L'AIR e la VIR nelle amministrazioni centrali nel 2022	40
2.3. L'AIR e la VIR nelle Autorità indipendenti	44
2.3.1. L'AGCOM	45
2.3.2. L'ANAC	47
2.3.3. Le Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo	48
2.3.4. L'ART	49
2.3.5. L'ARERA	51
2.4. Tendenze di fondo	52

## CAPITOLO TERZO

IL PARLAMENTO IN FORMATO RIDOTTO ALLA PROVA  
DELLA XIX LEGISLATURA, TRA MOLTEPLICI CRISI E PNRR*Valerio Di Porto*

3.1. Una premessa tra metodo e merito	55
3.2. Le risposte delle Camere alla riduzione del numero dei parlamentari tra la fine della XVIII legislatura e l'inizio della XIX	56
3.2.1. Tra XVIII e XIX legislatura	56
3.2.2. La risposta del Senato nella XVIII legislatura e l'istituzione del Comitato per la legislazione	57
3.2.3. La risposta (in più tempi) della Camera dei deputati nella XIX legislatura	59
3.3. La Commissione parlamentare per la semplificazione: un organo da ripensare anche in chiave di interlocuzione con il Governo sulle relazioni AIR e Normattiva?	60
3.3.1. Mancanze, andamenti irregolari, ritardi	60
3.3.2. Competenze, raccordi, convergenze	61
3.4. Aggiornamenti sull'analisi d'impatto di genere e sulla valutazione dell'impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale	64
3.5. Il PNRR in Parlamento	65
3.5.1. L'esame della prima relazione governativa sull'attuazione del PNRR	65
3.5.2. Un caso di reversal scongiurato alla Camera	66
3.5.3. Il seminario del Comitato per la legislazione della Camera su PNRR e Assemblee legislative	67
3.6. Conclusioni	69

CAPITOLO QUARTO  
LE TENDENZE DEL DRAFTING NORMATIVO STATALE:  
LA FATICA DI PROGRAMMARE E LA TENTAZIONE DI DEROGARE

*Giovanna Perniciaro*

4.1.	Premessa. Il tentativo di ritorno alla “normalità” e l’emergere di nuovi fattori esogeni	71
4.2.	La (nuova) crisi ucraina e il protrarsi dell’emergenza normativa	73
	4.2.1. Il ricorso a procedure in deroga ...	73
	4.2.2. ... e a misure “urgenti” ed eterogenee per mitigare l’impatto dell’aumento dei prezzi dell’energia	77
4.3.	Il PNRR un’occasione (persa?) per rafforzare il metodo della programmazione e migliorare la qualità della legislazione	80
4.4.	Fine dello stato d’emergenza sanitaria ...e prosecuzione di quella normativa?	84
4.5.	Cenni conclusivi	86

CAPITOLO QUINTO  
LA FUNZIONE D’IMPULSO E COORDINAMENTO DELLA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI NEL CICLO DI VALUTAZIONE  
DELLA REGOLAZIONE: PER UN BILANCIO DELL’ANNO 2022

*Sebastiano Dondi*

5.1.	Introduzione: inquadramento e lineamenti del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle procedure relative al ciclo della regolazione	89
5.2.	Un quadro istituzionale in evoluzione e una rinnovata relazione annuale sullo stato di attuazione dell’AIR	92
5.3.	Un anno all’insegna del metodo Kaizen	94
5.4.	L’attività di rappresentanza e collaborazione presso gli organismi internazionali di qualità della regolazione	98
	5.4.1. Il gruppo di lavoro “better regulation” del Consiglio dell’Unione europea	98
	5.4.2. Il Comitato per le politiche di regolazione dell’OCSE	99
	5.4.3. La piattaforma “Fit for future” (F4F)	100

CAPITOLO SESTO  
STRUTTURA E CONTENUTI DELLE RELAZIONI AIR  
TRASMESSE DAL GOVERNO ALLE CAMERE

*Fortunato Lambiase*

6.1.	Introduzione	105
6.2.	Cornice normativa-istituzionale	106
6.3.	Le relazioni AIR trasmesse nel 2022	109

6.4. La struttura delle relazioni AIR	111
6.5. I contenuti delle relazioni AIR	111
6.6. Conclusioni	116

CAPITOLO SETTIMO  
LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE: IL PNRR E LA RISPOSTA  
ALLA CRISI ENERGETICA

*Rocco Cifarelli e Giulio Rivellini*

7.1. Introduzione	119
7.2. La semplificazione normativa e la qualità della regolazione	121
7.3. La semplificazione amministrativa nell'ambito del PNRR	124
7.4. Le semplificazioni in risposta alla crisi energetica	126
7.5. Le semplificazioni a sostegno della capacità amministrativa	128
7.6. Conclusioni	130

CAPITOLO OTTAVO  
LE CONSULTAZIONI

*Carolina Raiola e Simone Annaratone*

8.1. Premessa	133
8.2. Lo stato dell'arte: le novità intervenute nel quadro regolatorio e nelle politiche relative alla consultazione	135
8.2.1. Le Autorità indipendenti	135
8.2.2. Le amministrazioni statali	140
8.3. Le iniziative svolte nel 2022	143
8.3.1. Le iniziative delle Autorità indipendenti	143
8.3.2. Le iniziative delle amministrazioni statali	144
8.4. Conclusioni	147

CAPITOLO NONO  
LA *SOFT REGULATION* E LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI:  
UNO SGUARDO ALL'ANNO 2022

*Martina Cardone*

9.1. Premessa	149
9.2. La <i>soft law</i> e la <i>soft regulation</i> : rapporto di genere a specie	150
9.3. La <i>soft law</i> in Europa: le comunicazioni della Commissione europea	152
9.4. La <i>soft regulation</i> delle autorità amministrative indipendenti a competenza trasversale	154

9.4.1. AGCM	155
9.4.2. ANAC	157
9.4.3. Garante per la protezione dei dati personali	159
9.5. La <i>soft regulation</i> delle autorità amministrative indipendenti di settore	160
9.5.1. AGCOM	160
9.5.2. COVIP	162
9.5.3. CONSOB	162
9.5.4. IVASS	163
9.5.5. ART	164
9.6. Considerazioni finali	165

CAPITOLO DECIMO  
LA REGOLAZIONE CONCORRENZIALE DEI MERCATI

*Gabriele Mazzantini*

10.1. Il contesto socio-economico: la fine della pandemia e l'inizio del conflitto fra Russia e Ucraina	169
10.2. La regolazione concorrenziale dei mercati come regolazione portante del PNRR	172
10.3. L'attività di <i>advocacy</i> dell'AGCM	176
10.3.1. L'efficacia dell'attività di <i>advocacy</i>	176
10.3.2. La segnalazione per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza	180
10.3.3. Gli interventi nei confronti di atti delle Autorità di regolazione	182
10.3.4. La nuova competenza sulla valutazione di proporzionalità delle norme sui servizi professionali	184
10.4. Valutazioni di sintesi	186

CAPITOLO UNDICESIMO  
QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE E SOSTENIBILITÀ

*Cecilia Menichella*

11.1. Premessa. L'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile	189
11.2. Giustizia intergenerazionale e Costituzione italiana	191
11.3. Approcci integrati per migliorare la qualità della regolazione nelle politiche di sviluppo sostenibile	192
11.3.1. La <i>Policy Coherence for Sustainable Development</i> e il coordinamento istituzionale: dalle raccomandazioni OCSE alla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile	194
11.3.2. <i>Strategic foresight</i> e scenari futuri: anticipare per rafforzare la resilienza delle politiche pubbliche	197
11.4. Valutazioni ex ante: il principio del "Do no significant harm" per la valutazione degli interventi del PNRR	203
11.5. Orientare la regolazione strategica verso i 17 SDGs: l'esperienza di ARERA	204
11.6. Conclusioni	206

CAPITOLO DODICESIMO  
GLI STRUMENTI DI BETTER REGULATION  
NELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

*Marianna Mazzarella e Camilla Ramotti*

12.1. Premessa	209
12.2. Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione	210
12.3. Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle Autorità indipendenti	211
12.4. La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione	212
12.4.1. L'eshaustività e la completezza dell'AIR	212
12.4.2. La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR	214
12.4.3. Gli strumenti di better regulation nelle decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana	216
12.5. Conclusioni	217

CAPITOLO TREDICESIMO  
LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE NELLE REGIONI

*Paolo Colasante*

13.1. Premessa	219
13.2. La normativa regionale	221
13.3. Le clausole valutative, le note informative e le missioni valutative	224
13.4. Il seguito dato agli strumenti per la valutazione delle politiche regionali. Considerazioni conclusive	229
<i>Bibliografia</i>	231
<i>Indice degli Autori</i>	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 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	Consiglio europeo dei regolatori dell'energia
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
DDL	Disegno di legge
DFP	Dipartimento della funzione pubblica
DG	Direzione generale
DL	Decreto legge
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri
DRI	Dipartimento per le riforme istituzionali
IVASS	Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni
MISE	Ministero dello sviluppo economico
NER	Network of Economic Regulators
NUVIR	Nucleo per la valutazione di impatto della regolamentazione
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIV	Organismo indipendente di valutazione
PCM	Presidenza del Consiglio dei ministri
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
SNA	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
RSB	Regulatory Scrutiny Board

TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TLC	Telecomunicazioni
UE	Unione europea
UVI	Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica
VIR	Verifica dell'impatto della regolamentazione

INTRODUZIONE  
DIFENDERE/RAFFORZARE LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE

*Valerio Di Porto e Efsio Espa*

SOMMARIO: 1. Oggetto e finalità dell'Annuario. – 2. Continuità e novità nei contenuti. – 3. I capitoli dell'Annuario. – 4. Decretazione d'urgenza e compressione del ciclo delle politiche pubbliche. – 5. La programmazione normativa tra Governo e Parlamento. – 6. La difficile convivenza tra decreti-legge e AIR. – 7. Le basi di dati necessarie per l'AIR. – 8. Un programma REFIT tutto italiano? – 9. In difesa della qualità regolatoria, tra Italia ed Europa. – 10. Per concludere.

1. *Oggetto e finalità dell'Annuario*

La nona edizione dell'Annuario AIR, riferita al 2022, 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 hanno letto e commentato le prime stesure dei capitoli Eleonora Cavalieri, Livia Lorenzoni, Giovanni Piccirilli, Siriana Salvi e Francesco Sarpi. 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.

2. *Continuità e novità nei contenuti*

Accanto a diversi elementi di continuità con gli Annuari precedenti, la presente edizione si arricchisce di quattro nuovi capitoli, che spaziano dalle attività del DAGL a struttura e contenuti delle relazioni AIR presentate dal Governo al Parlamento, dalla sostenibilità alla better regulation regionale. In questo modo, l'Annuario guarda per la prima volta ai processi endogovernativi dedicati alla qualità

della regolazione; approfondisce i contenuti delle relazioni AIR che accompagnano i disegni di legge; si apre al tema del tutto nuovo e cruciale della sostenibilità; torna ad occuparsi del livello regionale, con un'ampia carrellata che copre tutto l'ultimo decennio.

### 3. I capitoli dell'Annuario

L'Annuario 2022 si compone dunque 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'OCSE e dalle istituzioni europee, dai quali emergono un rafforzamento delle fondamenta della better regulation e una maggiore sistematicità nel ricorso a strumenti ad essa correlati. L'autore sottolinea che tutti i report evidenziano comunque la necessità di compiere un salto di qualità, che possa massimizzare i benefici derivanti dalla better regulation.

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 concentra sulle risposte alla riduzione del numero dei parlamentari fornite dalle Camere nel corso del 2022, tra XVIII e XIX legislatura, soffermandosi sull'istituzione al Senato del Comitato per la legislazione e sull'opportunità di un ripensamento della Commissione parlamentare per la semplificazione, anche in conseguenza di quest'ultima novità.

Il quarto capitolo (**Giovanna Perniciaro**) offre un'ampia panoramica delle tendenze del *drafting* normativo, confermando un bilancio in chiaroscuro delle prassi normative nel 2022. L'autrice da un lato evidenzia il perdurare del ricorso a regimi speciali e a metodi di produzione normativa straordinari e d'altro canto sottolinea come l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) abbia agevolato una programmazione più ordinata di medio e lungo periodo. Esprime quindi l'auspicio che il lungo processo di attuazione del PNRR possa fungere da catalizzatore nell'utilizzo di due "strumenti": la programmazione e la valutazione.

Il quinto capitolo (**Sebastiano Dondi**) descrive le attività del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei mini-

stri, evidenziando i non trascurabili fattori esogeni di cambiamento registrati nel 2022 nel contesto di riferimento della valutazione d'impatto delle norme statali. L'autore conclude la sua rassegna esprimendo la consapevolezza che le strutture dedicate alla better regulation si stanno muovendo nella giusta direzione, svolgendo un'opera meritoria che necessita di quotidiano incoraggiamento.

Il sesto capitolo (**Fortunato Lambiase**) indaga struttura e contenuti delle relazioni AIR presentate dal Governo alle Camere, evidenziando che la metà dei decreti-legge e disegni di legge, pur essendo assoggettati alla disciplina AIR, non sono corredati della relativa documentazione. Là dove presenti, le relazioni rispettano la struttura formale prescritta ma presentano alcune carenze quanto alla coerenza sostanziale tra contenuti e prescrizioni della disciplina AIR, con riferimento in particolare all'analisi dell'opzione zero, alla valutazione dell'opzione preferita e alle modalità di attuazione.

Il settimo capitolo (**Rocco Cifarelli e Guido Rivellini**) tratta delle politiche di semplificazione, fortemente impattate dal PNRR, mettendo in luce la dicotomia tra la continuità dettata dal Piano e le spaccature determinate dagli eventi politici e istituzionali del 2022. Il contributo è strutturato in tre parti: la prima (par. 2) approfondisce le misure di semplificazione normativa adottate nel 2022, vagliandone i risultati al cospetto delle risultanze empiriche registrate sinora; la seconda (par. 3 e 4) esamina le principali misure di semplificazione amministrativa attuate nel corso del 2022; la terza (par. 5) si concentra sulle misure di semplificazione volte ad aumentare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono il presupposto per la tempestiva attuazione del PNRR.

L'ottavo capitolo (**Carolina Raiola e Simone Annaratone**) dà conto con dovizia di dati delle consultazioni pubbliche svolte dalle amministrazioni centrali, dalle Agenzie e soprattutto dalle AI. Nel 2022, gli sviluppi più rilevanti relativi alle disposizioni che regolano lo svolgimento della consultazione pubblica sono rilevabili nelle Autorità indipendenti. Per le altre amministrazioni statali, le novità riguardano soprattutto le attività che hanno come finalità, più ampiamente, il rafforzamento della cultura della partecipazione. Gli autori segnalano che, sebbene siano state effettuate diverse consultazioni nell'ambito delle misure del PNRR, la necessità di procedere all'attuazione del Piano e al raggiungimento degli obiettivi non sembra aver avuto particolare effetto né sul numero, né sulle caratteristiche delle consultazioni pubbliche svolte, che proseguono nelle modalità rilevate gli scorsi anni.

I capitoli dal nono al dodicesimo 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. Anche nel 2022, ogni autorità ha utilizzato approcci diversi per influenzare il comportamento degli attori del mercato, in base alle specificità del settore di competenza. La *soft regulation*, dunque, ha confermato la sua utilità nell'agevolare risposte rapide ed

efficaci ai cambiamenti del contesto, ma l'autrice sottolinea l'importanza fondamentale di un bilanciamento appropriato con gli strumenti di regolamentazione formale per garantire la certezza del diritto nel lungo periodo.

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 2022, esaminando l'ampio campo di azione dell'AGCM ed evidenziando che il PNRR è stato l'innescò di una nuova stagione di riforme pro-concorrenziali che dovrebbe continuare anche nei prossimi anni, con ulteriori leggi annuali per il mercato e la concorrenza (dopo la legge n. 118 del 2022). L'autore richiama, in particolare, la segnalazione pubblicata dall'AGCM nel corso del 2022, i cui contenuti, ispirandosi a quanto previsto dal PNRR all'interno della Missione che mira a potenziare il livello di competitività dell'Italia, dovrebbero rappresentare la base di partenza per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2023.

L'undicesimo capitolo (**Cecilia Menichella**) affronta per la prima volta nell'ambito dell'Annuario AIR il tema della sostenibilità nell'ottica della qualità della regolazione, delineando un ampio quadro che parte dall'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile e dalla riforma che nel 2022 ha introdotto nella Costituzione i temi della tutela ambientale, anche a beneficio delle future generazioni. Tale riforma – annota l'autrice – impone di dotarsi di strumenti adeguati a livello istituzionale per garantire la coerenza delle politiche pubbliche, attraverso un approccio sistemico offerto dalle dimensioni integrate e trasversali dello sviluppo sostenibile.

Il dodicesimo capitolo (**Marianna Mazzarella e Camilla Ramotti**) conferma l'attenzione agli strumenti di better regulation prestata dal Consiglio di Stato e (in misura minore) dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Le autrici richiamano, in particolare, Il parere del Consiglio di Stato n. 107/2022, che ha rilevato come sia fondamentale adottare un «approccio circolare alla regolamentazione», che implica la necessità – soprattutto nel caso in cui ci si aspetti un impatto significativo della normativa che si adotta – di effettuare la VIR, trascorso un lasso di tempo ragionevole, per confermare o correggere le politiche adottate.

Il tredicesimo capitolo (**Paolo Colasante**) affronta – a distanza di quasi un decennio dall'ultima trattazione nell'Annuario AIR 2013 – il tema della qualità della regolazione nelle Regioni. L'autore nota una palese discrasia tra l'attenzione prestata dalle Regioni alla definizione normativa degli strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali e il seguito dato a tali disposizioni: sono pressoché totalmente assenti le AIR e le VIR in senso proprio e si ricorre quasi esclusivamente alla formulazione di clausole valutative, peraltro con una frequenza tale da non poter affermare che vi sia una significativa

sensibilità in materia. Alcune Regioni fanno eccezione nel senso che registrano un dato meno sconcertante, ma resta forte l'auspicio che, magari anche grazie a una rinnovata attività di raccordo fra Stato e Regioni, vi possa essere un modulo comune a tutte le Regioni che rinvigorisca il ricorso agli strumenti di *better regulation*, a beneficio dei cittadini e delle istituzioni stesse.

#### 4. *Decretazione d'urgenza e compressione del ciclo delle politiche pubbliche*

Dalla carrellata sui capitoli dell'edizione 2022 dell'Annuario emerge con forza il ruolo per molti versi trainante del PNRR, la cui proiezione su risultati (misurabili) da conseguire – entro stringenti scadenze – in un ampio ventaglio di politiche pubbliche, avrebbe potuto favorire una attenzione maggiore di quella finora registrata per la programmazione normativa e per la valutazione *ex ante* ed *ex post*.

Invece, anche nell'attuazione del PNRR, si verifica – lo notavamo già l'anno scorso – una compressione del ciclo delle politiche pubbliche nella fase che lega il progressivo dispiegarsi dell'agenda di governo alla formulazione dei singoli interventi di policy, con conseguenze molto serie sulle tempistiche relative al disegno degli esercizi di valutazione preventiva.

L'utilizzo molto frequente dello strumento della decretazione d'urgenza è una tendenza, come noto, rafforzatasi nel periodo pandemico e nel biennio immediatamente successivo, in cui la prima attuazione del PNRR è coincisa con la crisi energetica e con la necessità di difendere i redditi dall'inflazione crescente. Tale evenienza si unisce alla sostanziale assenza di valutazioni preventive con riferimento alle numerose riforme e investimenti previsti dal PNRR e alle difficoltà diffuse nelle amministrazioni a garantire un livello qualitativo adeguato sia delle attività di AIR che di VIR. Tutti questi fattori hanno concorso e concorrono a rendere marginali alcuni aspetti essenziali della *better regulation* nella sua declinazione *ex ante*: spazi potenzialmente insufficienti per analizzare in maniera rigorosa le conseguenze sui destinatari delle *policies*, restringimento dei periodi dedicabili a un'analisi consapevole delle diverse opzioni tecniche di intervento, tempi molto ristretti sia per eventuali attività di consultazione degli stakeholder sia per una selezione accurata delle informazioni statistiche necessarie al fine di rafforzare l'evidenza empirica delle decisioni in capo al *policy-maker*.

#### 5. *La programmazione normativa tra Governo e Parlamento*

In considerazione delle evidenti difficoltà di riportare i processi di decisione all'interno di tempistiche più estese, allontanandosi dalla prassi ormai regolare del

ricorso ai decreti-legge, ogni eventuale suggerimento teso a ricostruire schemi di produzione legislativa più coerenti con i principi della qualità regolatoria dovrebbe, a nostro avviso, intervenire su tutti quegli aspetti capaci di rafforzare la capacità di programmazione delle iniziative normative delle amministrazioni e di anticipare, con interventi di natura strutturale e non episodica, la predisposizione degli elementi, sia di natura normativa che relativi alla disponibilità dei dati, da utilizzare nel momento in cui dovesse aprirsi una nuova fase decisionale.

Un primo aspetto da prendere in considerazione riguarda la programmazione delle iniziative normative e, di conseguenza, delle relazioni AIR ad esse connesse. Un approfondimento sui futuri interventi legislativi, da parte delle amministrazioni direttamente coinvolte e con una ricaduta positiva sulle attività del DAGL di Palazzo Chigi, cui spettano le attività di coordinamento dell'azione di governo sul piano normativo, potrebbe aiutare non poco a ridurre l'area delle decisioni effettivamente caratterizzate da motivazioni di urgenza e, in tal modo, contribuire a creare maggiori spazi per le analisi d'impatto ex ante.

Da questo punto di vista, è possibile richiamare due circostanze incoraggianti. La prima è che l'esigenza qui espressa è già ben normata dal DPCM n.169/2017: l'articolo 4 (Programmazione dell'attività normativa) infatti specifica al comma 1 che «Ciascuna Amministrazione, entro il 30 giugno e 31 dicembre, comunica [...] il Programma normativo semestrale, che contiene l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo [...]». All'interno di tale comunicazione è richiesto alle amministrazioni di indicare oggetto, obiettivi, consultazioni programmate dell'intervento inserito nella programmazione, nonché eventuali cause di esclusione dall'AIR, oltre a una serie di ulteriori dettagli.

La seconda considerazione è che, proprio negli ultimi mesi, le previsioni del citato DPCM vanno trovando attuazione con il progetto *Agendattiva*, coordinato e gestito dal DAGL assieme al Dipartimento Servizi strumentali della PCM. Più in dettaglio, la predisposizione di una piattaforma *ad hoc* consente oggi ad amministrazioni probabilmente più consapevoli dell'importanza cruciale della programmazione dell'attività normativa di anticipare in maniera più trasparente sia l'oggetto delle future iniziative legislative sia la presenza (o meno) di una relazione AIR. Pur nella realistica consapevolezza che le patologie associatesi negli ultimi anni allo strumento della decretazione d'urgenza non siano destinate a rientrare in tempi brevi, la piena entrata a regime delle attività di programmazione normativa costituirebbe una solida base su cui costruire con maggiore sicurezza e tempestività le analisi preventive delle *policies*. Sarebbe poi fondamentale saldare la programmazione endogovernativa con la programmazione dei lavori parlamentari, valorizzando al massimo il circuito Governo-Parlamento. In questo modo il Governo e le Camere potrebbero dare vita ad una programmazione integrata e quindi più efficace e stringente anche per gli organi parlamentari; in più, Came-

ra e Senato potrebbero selezionare a monte gli schemi di atti normativi (disegni, schemi di decreti legislativi e di regolamenti) su cui giudicano indispensabile la tempestiva trasmissione dell'AIR e/o dell'Analisi tecnico-normativa (ATN), altro strumento prezioso se redatto a regola d'arte. Dalla programmazione sarebbero esclusi i decreti-legge, enfatizzando la loro natura di strumenti urgenti e quindi non programmabili e così preconstituendo un ulteriore parametro per la valutazione di straordinaria necessità e urgenza: le Camere (e in seconda battuta la Corte costituzionale?), nel valutare la presenza dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, potrebbero anche verificare se in effetti il decreto-legge interviene su fatti nuovi, non prevedibili in fase programmatica. Si tratterebbe di un compito di alta valenza politica e quindi suscettibile di fallire, analogamente agli altri metodi escogitati nel passato per valutare i requisiti di necessità e urgenza: in questo caso, però, sarebbe assistito da un parametro legato alla programmazione semestrale. I Comitati per la legislazione dei due rami, quali organi paritetici e meno coinvolti nell'agone politico, potrebbero coadiuvare le Camere, per esempio definendo una griglia di criteri cui attenersi in questa valutazione.

#### 6. *La difficile convivenza tra decreti-legge e AIR*

Una programmazione normativa coerente e ben cadenzata tra Governo e Parlamento potrebbe contribuire a ridurre numero ed estensione dei decreti-legge, favorendone una migliore progettazione, inclusiva di un'analisi di impatto, così fornendo qualche rimedio alla difficile "convivenza" tra decreti-legge e AIR. In proposito, è opportuno ricordare che il già richiamato DPCM n. 169/2017 e le relative linee guida (Direttiva PCM del 16 febbraio 2018) offrono una prima serie di indicazioni molto concrete e circostanziate. Infatti, all'articolo 10 del DPCM si legge che l'AIR associata ai decreti-legge deve articolarsi almeno nelle fasi di:

- «a) individuazione dei problemi da affrontare, con riferimento all'area o settore di regolamentazione in cui si inserisce l'iniziativa normativa, con illustrazione delle esigenze e delle criticità di tipo normativo, amministrativo, economico e sociale constatate nella situazione attuale, che motivano l'intervento;
- b) definizione degli obiettivi dell'intervento normativo, coerenti con l'analisi dei problemi di cui alla lettera a);
- c) individuazione dei potenziali destinatari, pubblici e privati, dell'intervento e definizione della loro consistenza numerica;
- d) valutazione dell'intervento, con descrizione e, ove possibile, quantificazione dei principali impatti (benefici e costi attesi) per categoria di destinatari e per la collettività nel suo complesso;

- e) individuazione delle condizioni specifiche per l'attuazione dell'intervento e delle relative modalità di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione».

Come si vede, si tratta di impegni che, legati alle strettissime tempistiche di un decreto-legge, implicano che a monte sia presente un'attenta ricognizione sia della disponibilità delle informazioni statistiche più strettamente legate ai contenuti e agli obiettivi dell'intervento sia alle sottostanti basi giuridiche sulle quali apportare modifiche o integrazioni.

### 7. *Le basi di dati necessarie per l'AIR*

Per ciò che riguarda la costruzione di solide basi empiriche, va osservato che per anni, soprattutto nella fase di avvio dell'esperienza italiana dell'AIR (quindi oltre vent'anni fa), la disponibilità di dati capaci di riflettere con precisione gli elementi qualificanti di un provvedimento *in fieri* (e quindi in grado di irrobustire le analisi *ex ante*), ha costituito per molte amministrazioni un ostacolo non semplice da affrontare. Le ragioni di tale difficoltà potevano essere ricondotte a una scarsa dimestichezza con le necessità di misurazione accurata dell'attività svolta, con il perimetro ancora limitato delle statistiche afferenti alle amministrazioni, con la presenza di competenze di tipo statistico insufficienti e talora mal distribuite all'interno delle organizzazioni pubbliche.

Oggi, il problema, almeno in linea di principio, sembra essere in buona misura superato. Sia i dati di "prodotto" sia quelli di "impatto" legati a una politica pubblica in fase di gestazione sono, nella grandissima parte dei casi, ben identificabili e utilizzabili. Le tipologie di indicatori utili per offrire una raffigurazione più precisa dell'operato della PA (lo "Stato misurabile", secondo un'efficace definizione che ne diede Manin Carabba) sono state da anni ben identificate anche su un piano normativo<sup>1</sup>. Da ultimo, lo stesso impianto e le procedure di monitoraggio del PNRR evidenziano con chiarezza le caratteristiche essenziali di un sistema di indicatori tesi alla misurazione dettagliata dell'operato delle amministrazioni.

Inoltre, in anni recenti, i dati ISTAT (nonché quelli Eurostat e OCSE, che rendono possibili accurati confronti tra Paesi diversi) si sono fortemente allargati e inglobano in maniera chiara e con la messa a disposizione di serie storiche suffi-

<sup>1</sup> Cfr. l'articolo 6 del DPCM 18 settembre 2012, in attuazione dell'articolo 21, comma 11, della L. 196/2009; il DPCM 3 agosto 2012, in attuazione dell'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, in materia di linee guida per la valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche e del Documento pluriennale di pianificazione degli investimenti in opere pubbliche.

cientemente lunghe anche la grande batteria degli indicatori di sostenibilità, dalle misurazioni relative al progetto BES (Benessere Equo e Sostenibile) agli SDGs (*Sustainable Development Goals*) legati all'iniziativa assunta dalle Nazioni Unite nel 2015 e fatta propria dall'Unione europea. Al tempo stesso, vanno sottolineati due ulteriori elementi. Innanzitutto, come accennato, le sollecitazioni provenute negli ultimi anni dal PNRR e dal connesso monitoraggio basato sui risultati effettivamente in via di raggiungimento o raggiunti dai soggetti attuatori del Piano. E, in secondo luogo, ancor prima, dal lavoro di raccordo (coordinato dalla Ragioneria generale dello Stato) tra le "azioni" del Bilancio dello Stato e gli indicatori di risultato identificati all'interno delle "Note integrative" (sia in fase di previsione che di rendicontazione), che dovrebbero meglio chiarire il rapporto tra utilizzo della spesa pubblica e capacità delle amministrazioni (proprio grazie alla disponibilità delle risorse) nel raggiungere risultati concreti a favore dei cittadini e delle imprese.

Pertanto, si può affermare senza eccessiva enfasi che al momento le amministrazioni possono basare il loro lavoro di valutazione *ex ante* su un'apprezzabile base statistica (e comunque assai migliorata rispetto a una decina di anni fa), tesa ad associare ai contenuti delle *policies* appropriati criteri di misurazione. Ciò significa che ciascuna amministrazione – i ministeri in particolare – ha già a disposizione un buon *know-how* e che, quindi, nulla osterebbe alla costruzione di basi dati di carattere amministrativo, che potrebbero essere disponibili e facilmente consultabili a seconda degli indirizzi e dei target di un nuovo intervento normativo e che dovrebbero ovviamente assicurare il requisito dell'interoperabilità.

## 8. *Un programma REFIT tutto italiano?*

Sul piano dell'analisi e della verifica delle norme in essere, un'ipotesi da prendere in considerazione - ai fini di preservare alcuni aspetti della qualità regolatoria in particolare nel caso dell'approvazione di decreti-legge - riguarda la possibile trasposizione dell'esperienza della Regulatory Fitness (REFIT), lanciata a livello europeo nel 2012, nelle nostre prassi decisionali. Si tratta, essenzialmente, di selezionare ambiti specifici della legislazione e, in una logica non troppo dissimile da quella della redazione dei Testi Unici, lavorare sui "blocchi" legislativi esistenti a fini di semplificazione, di maggiore coerenza e di "leggibilità" dei *corpus* normativi nonché, soprattutto, di comprensione della perdurante capacità (o meno) della legislazione esistente nell'affrontare anche nuovi problemi e esigenze emerse nel corso del tempo.

L'applicazione del metodo REFIT a livello europeo sembrerebbe essere stata caratterizzata da un buon successo. Sulla base dei dati presenti al momento sul sito della Commissione europea, all'interno di diciotto aree relative a differenti politiche

pubbliche, negli ultimi dieci anni sono state avviate circa 270 specifiche indagini normative settoriali, oltre duecento delle quali già concluse. Per quanto si tratti di un progetto assai ambizioso da “importare” nel nostro contesto decisionale, il “metodo” REFIT, basato sul principio “*evaluation first*”, appare una strada che quanto meno varrebbe la pena sperimentare, con l’idea – laddove l’esperimento potesse essere generalizzato - di “preparare il terreno” a possibili nuovi interventi normativi.

### 9. *In difesa della qualità regolatoria, tra Italia ed Europa*

Un’altra serie di osservazioni sempre in tema di “difesa” della qualità regolatoria riguarda il rapporto tra il *policy-maker* nazionale e le decisioni prese a livello europeo. Nonostante le inevitabili incertezze che coinvolgono tempistiche e qualità di processi decisionali che toccano da vicino 27 diversi Stati membri, le regole definite a livello europeo condizionano ormai in maniera decisiva e in aree di policy sempre più numerose i processi decisionali nazionali. Va da sé, pertanto, che una partecipazione attiva del Paese alla fase ascendente delle iniziative normative definite a livello europeo sia un elemento essenziale della qualità della regolazione sul piano nazionale.

Anche in questo caso, nella cornice della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea, e sempre sulla base del DPCM 169 del 2017, il quadro normativo appare ben definito. L’articolo 11 presenta in modo preciso le procedure che possono consentire alle amministrazioni pubbliche italiane di esercitare un ruolo attivo nella fase di costruzione delle *policies* europee. In particolare, il comma 2 specifica che «Obiettivo [...] è fornire in tempo utile elementi informativi volti ad evidenziare gli effetti attesi delle proposte normative all’esame delle istituzioni dell’Unione europea e supportare il Governo nel corso delle procedure di consultazione avviate da tali istituzioni, nonché nell’ambito dell’attività legislativa a livello europeo».

In questo contesto, appare importante che le innovazioni introdotte dalla Commissione europea relativamente alla partecipazione degli Stati membri alle attività di valutazione degli interventi legislativi dell’UE vengano sfruttate al meglio. Una presenza più regolare e assidua delle nostre amministrazioni nei processi valutativi messi in campo da oltre vent’anni dalla Commissione europea anticiperebbe in qualche modo aspetti centrali dell’analisi di impatto ex ante, quali la necessità di approfondire le conseguenze sui destinatari, la credibilità degli obiettivi da raggiungere, gli eventuali oneri amministrativi presenti nel disegno e nell’attuazione di una nuova decisione. L’articolo 15 del DPCM 169/2017 (Partecipazione alle valutazioni d’impatto della normativa europea), al comma 2 specifica che «[...] le amministrazioni valutano gli effetti della normativa europea a livello naziona-

le, anche partecipando ai gruppi di lavoro e alle consultazioni che le istituzioni dell'Unione europea pongono in essere per valutare la normativa europea» e, a tale scopo, c. 3, «consultano preventivamente i destinatari nazionali [...]».

Un'ultima considerazione riguarda le attività di valutazione d'impatto ex post. Nel nostro contesto normativo (articoli 12 – 14 del DPCM 169/2017, cui dovremmo aggiungere le previsioni di numerosi provvedimenti nel campo delle opere pubbliche), la VIR disegna un quadro chiaro relativo agli obiettivi e alle tempistiche di tali esercizi di valutazione. I vantaggi della valutazione di una policy nelle fasi successive alla sua piena implementazione sono ben noti da decenni, soprattutto nelle esperienze dell'Ue, della Banca Mondiale, di singoli Paesi: maggiore *accountability* e trasparenza del decisore pubblico, migliore consapevolezza del rapporto tra dimensione finanziaria e finalità delle politiche pubbliche, approfondimento della relazione tra qualità organizzativa delle amministrazioni pubbliche e contenuti delle *policies*. Ma nell'ottica di questo Annuario e delle considerazioni avanzate in questa sede sulla necessità del recupero di tempi adeguati per le analisi preventive, la valutazione ex post si rivela essenziale al fine di garantire un rafforzamento della funzione di apprendimento legata proprio all'attuazione delle politiche pubbliche e, quindi, la costruzione graduale di una “memoria” dell'intervento pubblico.

## 10. Per concludere

Dalla breve analisi fin qui svolta emerge un dato fondamentale: al fine di rafforzare le attività di AIR, anche in situazioni di ristrettezza dei tempi, non è necessaria alcuna novità sul piano normativo. Il futuro dell'utilità delle Relazioni AIR e più in generale della qualità della regolazione passa attraverso due elementi già richiamati e un terzo ingrediente, altrettanto decisivo, che per molti versi si colloca a monte dei primi due: 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, qualificate risorse) e la capacità di superare consolidate inerzie nel comportamento delle amministrazioni, in nome di una regolamentazione meglio progettata, più facile da comprendere, più efficace.



CAPITOLO PRIMO  
IL QUADRO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

*Enrico Bilardo*

SOMMARIO: 1.1. Premessa. – 1.2. *Regulatory Policy 2.0: Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the “Q exercise”*: il report dell’OCSE e il futuro della regolazione. – 1.3. L’agilità dei regolatori economici: le conclusioni dell’*Equipping Agile and Autonomous Regulators*. – 1.4. Il quadro europeo: i trend e le sfide individuate dal rapporto annuale del Regulatory Scrutiny Board. – 1.5. Le pratiche di better regulation nell’Unione europea secondo l’OCSE e gli esiti dell’*Annual Burden Survey*. – 1.6. Conclusioni.

### 1.1. *Premessa*

Il 2021 era stato l’anno della ripresa, del ritorno alla normalità dopo il dilagare dell’emergenza pandemica, anche per quel che riguarda la better regulation e i suoi strumenti, tanto a livello europeo quanto in ambito OCSE. Se il 2022, da un lato, ha visto il consolidamento di tale ritorno all’ordinarietà, dall’altro è stato caratterizzato dall’emergere di una nuova situazione emergenziale, rappresentata dall’esplosione del conflitto in Ucraina a seguito dell’invasione da parte della Federazione Russa. Tuttavia, nonostante ciò, durante lo scorso anno si è assistito, nell’ambito della regolazione, al consolidamento di alcune tendenze e allo sviluppo di importanti progressi a livello internazionale.

Tale contributo mira a ricostruire una panoramica generale della situazione della better regulation a livello internazionale, avvalendosi, innanzitutto, di documenti e report predisposti dagli organismi dell’OCSE che si occupano della materia. Il primo è il *Regulatory policy 2.0 Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the “Q exercise”*, un report che indaga alcune delle principali scuole di pensiero a riguardo della better regulation nell’ambito della seconda fase del progetto *Regulatory policy 2.0*, fornendo, di conseguenza, delle indicazioni utili a rispondere alle principali sollecitazioni e criticità che vengono individuate. Successivamente ci si sofferma sull’*Equipping Agile and Autonomous Regulators*, che indaga sull’impatto che può verificarsi sull’agilità dei regolatori economici in caso di cambiamenti delle disponibilità finanziarie e di risorse umane. Per quanto attiene la dimensione europea, invece, un paragrafo è dedicato al rapporto annuale del Regulatory Scrutiny Board, che ogni anno restituisce un quadro sull’utilizzo dei principali strumenti di better regulation a livello europeo, facendo emergere i risultati positivi, quelli negativi e delle indicazioni utili a conseguire miglioramenti.

Un altro paragrafo, infine, è dedicato alla seconda edizione del *Better Regulation Practices across the European Union*, che, a tre anni dalla prima edizione, offre una fotografia dello stato della better regulation all'interno dell'Unione europea e degli Stati membri, avvalendosi degli indicatori delle politiche di regolamentazione e Governance (iREG) adottati dall'OCSE.

## 1.2. Regulatory Policy 2.0: Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the “Q exercise”: *il report dell'OCSE e il futuro della regolazione*

Il 4 ottobre 2022 l'OCSE ha pubblicato il *Regulatory policy 2.0. Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the “Q exercise”* (Radaelli et al. 2022), redatto dalla Regulatory Policy Division. Come illustrato anche nella precedente edizione dell'annuario, l'OCSE ha lanciato il Progetto *Regulatory policy 2.0* con il fine di delineare il quadro per lo sviluppo della better regulation nel prossimo decennio ed offrire una prospettiva di insieme capace di supportare gli Stati nell'affrontare le sfide, in materia di regolamentazione, delle società contemporanee. Il report offre una panoramica della seconda fase del progetto fornendo, grazie al coinvolgimento di esponenti delle strutture di governo e di esperti in materia di regolazione, una mappatura dei principali convincimenti, in termini di diffusione, relativi alla better regulation. Tale rilevazione è stata effettuata ricorrendo alla metodologia “Q”, che si basa su un approccio volto a sondare le convinzioni, i punti di vista e le interazioni che ne derivano in un campione definito di popolazione. Il metodo non si limita ad indagare le conoscenze e le credenze del campione coinvolto. Attribuisce, infatti, molta centralità anche a indicazioni di natura propositiva. Viene chiesto, a chi è invitato a rispondere, di scegliere tra opzioni tra di loro alternative, che possono afferire a valori o a possibili indirizzi di politica pubblica, al fine di registrare quali potrebbero essere le prospettive future maggiormente apprezzate in termini di regolazione.

Sulla base della mappatura e del set di risposte ricevute nell'ambito dell'indagine, sono emersi quattro sistemi di convinzioni, su cui il report si sofferma più specificatamente, focalizzati su: il miglioramento dei processi di governance e la promozione dell'innovazione; il servizio ai cittadini e la certezza di meccanismi di *accountability*; il ricorso ad un approccio pragmatico e critico; le capacità di controllo e padronanza dei processi.

Il primo sistema di credenze riguarda la concezione della better regulation come uno strumento utile a organizzare l'attività di governo e amministrativa in una maniera tale da garantire un migliore rendimento, supportando il processo decisionale ed evitando errori nelle politiche di regolazione, senza al contempo ricorrere ad elementi di eccessiva complessità. Alla base di tale sistema di convin-

zioni vi è il pensiero che la better regulation, e i relativi strumenti come l'analisi di impatto della regolazione (AIR), la valutazione ex post o le consultazioni, non rappresentino un ulteriore terreno di sviluppo della burocrazia. Piuttosto, chi condivide questo tipo di pensiero, ritiene che tali strumenti rimangano efficaci anche in situazioni in cui la rapidità nelle decisioni assume un ruolo ancor più fondamentale, come nella gestione delle situazioni di crisi. In virtù di tale presupposti l'indagine fa emergere come le persone che si riconoscono in questo sistema di convinzioni siano fermamente contrarie all'idea secondo cui, a seguito della diffusione del Covid-19, non vi sarebbe più margine di tempo per lo sviluppo della better regulation. Piuttosto, è molto radicato il pensiero che sostiene l'importanza di fare in modo che la regolazione possa promuovere l'innovazione, seguendo, al contempo, il passo delle innovazioni tecnologiche per rispondere agli sviluppi in campo socioeconomico. Ciò dovrebbe avvenire affiancando agli strumenti istituzionali come gli organismi di supervisione della valutazione, che in Italia assumono la forma degli Organismi Indipendenti di Valutazione.

Il secondo sistema si caratterizza per una concezione della better regulation come un mezzo utile a garantire un maggiore livello di accountability, di inclusività e di progresso sociale, con delle parziali sovrapposizioni con le convinzioni che emergono dal primo sistema. In particolar modo, chi fa parte di questo campione attribuisce molta importanza al ruolo delle evidenze e di strumenti come le analisi costi-benefici nel processo di definizione delle politiche. La differenza concettuale tra il primo e il secondo sistema è dovuta al fatto che nel secondo si attribuisce una rilevante centralità alla percezione esterna degli strumenti di better regulation. Grande importanza, quindi, è attribuita alla comprensione da parte dei cittadini dei processi di decisione delle politiche e alla loro partecipazione agli stessi, al fine di garantire meccanismi di accountability maggiormente definiti. A riguardo è indicativo il fatto che chi si riconosce in tali convinzioni ritenga meno rilevante il ruolo degli organismi di valutazione, dando, al contempo, maggiore importanza alla loro indipendenza dalle autorità governative. Tale visione tende a sottolineare come il mondo dell'imprenditoria non rappresenti né l'unico, né il principale bacino di destinatari della better regulation, in quanto i cittadini hanno un'importanza fondamentale, destinata a crescere ulteriormente negli anni, essendone beneficiari.

Il terzo sistema è caratterizzato da un forte pragmatismo, che porta a considerare le opportunità e i limiti della better regulation, tenendo conto dell'attuale stato di sviluppo concreto. Tra i quattro sistemi, è l'unico in cui emerge una scarsa convinzione rispetto al fatto che la better regulation possa avere un'influenza sugli esiti delle politiche allo stato attuale. Tale approccio, pur essendo caratterizzato da un apprezzamento nei confronti degli strumenti finora sviluppati, come i vari test riguardanti le piccole e medie imprese, le questioni di genere e l'ambiente, finalizzati alla scelta delle migliori politiche, tende a non sovradimensionarne il contributo. Tra chi con-

divide questo impianto di pensieri sulla better regulation vi è, inoltre, la profonda convinzione delle potenzialità di una co-regolazione che possa esprimersi tanto a livello locale quanto a livello nazionale. L'approccio è caratterizzato da una maggiore dose di realismo e di pragmatismo – talvolta tendente alla disillusione - che ridimensiona l'attuale ruolo di alcuni strumenti, come le indicazioni comportamentali, su cui si esprimono aspettative negative e le Machine-learning, di cui si riconoscono le potenzialità, ma anche la necessità di una gestione oculata. Emerge l'idea secondo cui il Covid-19 abbia ristretto i tempi utili ad avvalersi degli strumenti di better regulation, da cui deriva la necessità di ridefinire delle procedure e le annesse tempistiche al fine di garantirne un'effettiva utilità. Le possibilità di un concreto cambio di passo nel ricorso alla better regulation vengono individuate in un maggiore livello di determinazione politica, che sarebbe necessaria al fine di rendere efficaci strumenti predisposti in maniera tale da avere un reale impatto sui costi.

Infine, il quarto sistema di pensiero è legato a una visione degli strumenti di better regulation come finalizzati principalmente al sostegno della macchina di governo e della pubblica amministrazione. Chi si ritrova in questa visione insiste sulla necessità di non renderli eccessivamente complessi, essendo dedicati ad attività di regolazione quotidiane, e sull'utilità di strumenti come le analisi costi-benefici. Di conseguenza, emerge una grande centralità del ruolo della politica nel sostenere il ricorso alla better regulation. Anche lo sviluppo tecnologico viene concepito solo in termini utilitaristici nell'attività amministrativa. L'utilizzo della better regulation non deve, quindi, secondo tale visione, favorire l'innovazione, né dare particolare centralità al mondo imprenditoriale o ai cittadini, ma garantire miglioramenti sociali ed economici diretti facilmente dimostrabili, in una logica tutta strumentale e "top-down".

La conclusione del report offre alcuni suggerimenti agli esponenti di governo in materia di better regulation, sulla base degli esiti dell'indagine, che evidenzia, in ogni caso, la diffusa condivisione di alcune convinzioni, come quella secondo cui la better regulation possa aumentare la fiducia nei confronti dei governi e dell'amministrazione. Si ritiene importante promuovere maggiore consapevolezza e apprendimento da parte degli amministratori pubblici relativamente al ruolo che può essere ricoperto da questi strumenti. Può essere utile, inoltre, fare in modo di rendere evidenti i risultati delle politiche, piuttosto che alimentare aspettative nei confronti delle stesse.

### 1.3. *L'agilità dei regolatori economici: le conclusioni dell'Equipping Agile and Autonomous Regulators*

L'agilità dei regolatori economici è un argomento che ha rappresentato uno dei temi, in materia di regolazione, su cui si è recentemente concentrata l'OC-

SE<sup>1</sup>. Il 19 settembre 2022 l'organizzazione internazionale ha pubblicato il rapporto *Equipping Agile and Autonomous Regulators* (OCSE, 2022a), dedicato al conferimento e alla gestione delle risorse umane e finanziarie dei regolatori economici. Le conclusioni del rapporto sono state delineate ricorrendo all'indagine promossa dal Network of Economic Regulators<sup>2</sup> sui meccanismi di finanziamento e amministrazione dei regolatori economici di trentuno Stati, in settori come quello dell'acqua, dei trasporti, delle comunicazioni e dell'energia, assumendo a riferimento una precedente pubblicazione dell'OCSE, intitolata *Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators* (OCSE, 2016). L'agilità viene declinata, rispetto al lavoro dei regolatori, in riferimento alla loro governance e allo sviluppo di norme flessibili, al fine di indagare la correlazione tra le risorse attribuite e le capacità del regolatore di perseguire gli obiettivi di lungo termine. Emerge chiaramente come i vincoli all'ottenimento e alla gestione di finanziamenti e personale incidano negativamente sull'autonomia, l'agilità e la trasparenza dei regolatori, compromettendo l'efficacia della regolazione nel settore. A riguardo di quest'ultimo ambito, viene sottolineato come dagli anni 90 del secolo scorso abbiano trovato sempre maggiore diffusione pratiche volte ad incrementare la fiducia nell'azione del regolatore, a partire da una maggiore comunicazione e pubblicità delle decisioni di spesa. Il fatto che i regolatori siano vincolati ad un'attribuzione dei fondi su base annuale, disposta in virtù di una decisione ministeriale, che determina le capacità di spesa e di assunzione del personale, rappresenta un limite alla possibilità di pianificare sul lungo termine evitando al contempo condizionamenti di natura politica. Del resto, che le capacità di dare seguito adeguatamente al proprio mandato dipendano dall'adeguatezza delle risorse rappresenta un elemento consolidato a livello europeo.

L'agilità del regolatore dipende, quindi, strettamente da tali fattori, che condizionano le scelte sugli stessi mezzi di regolazione. Il rapporto evidenzia come le risorse umane, ad esempio, oltre ad incidere sulla qualità del lavoro del regolatore, possano garantire una maggiore tutela per i consumatori. Una carenza delle stesse, tuttavia, può favorire un'ottimizzazione delle risorse e la collaborazione tra vari regolatori. Tale cooperazione, a livello nazionale ed internazionale, è invocata dal World Economic Forum, che insiste sull'importanza della condivisione delle informazioni e delle pratiche, che assume ancor più rilevanza nell'ambito della rivoluzione digitale in atto. La cooperazione facilita gli scambi e gli investimenti, se sostenuta da approcci normativi simili che facciano venire meno evitabili costi aggiuntivi. Questione su cui il Consiglio OCSE ha emanato nel 2021 una specifica

<sup>1</sup> Il tema è stato affrontato anche da Giulia Taraborrelli, all'interno del numero di aprile 2023 della Rassegna Trimestrale dell'Osservatorio AIR (Taraborrelli, 2023).

<sup>2</sup> Il Network offre uno spazio per il dialogo tra oltre settanta regolatori di tutto il mondo che operano nei settori delle comunicazioni, dell'energia, dei trasporti e dell'acqua.

Raccomandazione (OCSE, 2021), volta a favorire l'armonizzazione delle norme nei vari ordinamenti e degli approcci dei singoli organismi.

Il report, infine, evidenzia anche come diverse criticità siano state accentuate dal fisiologico dirottamento di molte delle risorse destinate ai regolatori sui settori più coinvolti dalla pandemia. Tale dato dimostra ulteriormente la necessità di porre i regolatori economici nella condizione di poter adottare strategie flessibili e adattive, coordinate a livello nazionale e internazionale, nel quadro di un modello di regolazione agile che renda possibili risposte tempestive ed efficaci a improvvisi *shock* del mercato. La strada che indica il rapporto a riguardo è caratterizzata da un più sistematico ricorso alle nuove tecnologie, a processi di apprendimento innovativi e da un più rapido ed efficiente dialogo con stakeholder e consumatori.

#### 1.4. *Il quadro europeo: i trend e le sfide individuate dal rapporto annuale del Regulatory Scrutiny Board*

Come ogni anno un quadro sulla regolazione e sui principali trend a livello europeo è stato definito dal report annuale redatto dal Regulatory Scrutiny Board (RSB) (Commissione europea, 2022c), organo costituito nel 2015 in seno alla Commissione europea al fine di contribuire alla realizzazione degli indirizzi strategici assunti in materia di better regulation. Il Board analizza la redazione delle analisi di impatto della regolazione, delle valutazioni ex post e di altri strumenti di better regulation, mantenendo indipendenza e autonomia dalle strutture governative e da altri soggetti esterni. Per lo stesso motivo il Board non esprime valutazioni di merito sugli obiettivi politici che emergono dall'analisi degli strumenti sopracitati, ma si focalizza sulla qualità delle evidenze, delle analisi e della logica degli interventi. L'organo contribuisce anche al processo di preparazione delle politiche interne della Commissione. Una volta ultimata la redazione delle proposte legislative e delle analisi di impatto da parte della Commissione, vi è piena trasparenza sulle valutazioni del Board, che vengono pubblicate a corredo della proposta stessa e dell'analisi di impatto conclusiva.

Il 2022 è stato un anno importante per le attività del RSB, in quanto si è trattato dell'anno in cui si è conclusa la fase di emergenza legata alla pandemia globale da Covid-19, mentre è iniziata una nuova fase emergenziale a causa della guerra scatenata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa. Il Board ha esaminato 70 analisi di impatto e 8 tra le principali valutazioni. È emerso un miglioramento rispetto al 2021, in quanto solo il 34% delle analisi ha ricevuto delle opinioni iniziali negative (nel 2021 era avvenuto per il 37% delle analisi esaminate). Nel caso delle valutazioni, lo 0% ha ricevuto opinioni negative, a fronte del 27% del 2021 e della media del 40% registrata tra 2017 e 2020, nonostante solo una delle 8 esaminate sia stata realizzata nei tempi previsti.

I trend emersi si sono posti in continuità con quelli già registrati nelle annualità precedenti, con ulteriori miglioramenti. Tuttavia, non sono mancati elementi negativi. La principale debolezza è rappresentata dall'analisi degli impatti. Le preoccupazioni che emergono dalle opinioni del Board riguardano la valutazione degli impatti economici, sociali, ambientali e in termini di tutela della concorrenza. Quest'ultimo argomento sta particolarmente a cuore al RSB. L'11 dicembre 2022, non a caso, è stato modificato il regolamento istitutivo, prevedendo espressamente al suo interno che, nel valutare la qualità dei report, il Board, integrato appositamente con due ulteriori membri, deve verificare l'impatto sulla concorrenza.

In proposito, le mancanze nella redazione delle analisi di impatto sono spesso causate dall'assenza di evidenze, da una considerazione poco equilibrata delle opinioni degli stakeholder, da una bassa profondità e da uno scarso rigore dell'analisi di impatto. Un altro elemento che è spesso alla base di valutazioni negative è rappresentato da una definizione dei problemi da indagare e da comparare poco chiara, che influisce anche sulla possibilità di individuare delle evidenze credibili per sostenere le analisi. Una buona definizione dei problemi deve contemplare una chiara presentazione del contesto dentro cui si sviluppano le politiche, tenendo conto anche della coerenza delle stesse rispetto alle iniziative pianificate, e una chiara identificazione delle questioni che rientrano nell'ambito del problema. Non emergono miglioramenti sostanziali in materia di definizione delle varie opzioni, che tradizionalmente rappresenta uno degli ambiti che sconta maggiore arretratezza. Il repertorio di opzioni possibili considerate resta troppo ristretto e politicamente condizionato. Ciò non fa emergere chiaramente reali alternative nella scelta delle politiche e limita le possibilità di anticipare combinazioni di opzioni che possono emergere nel processo di definizione delle politiche stesse. Il confronto trasparente tra più opzioni, in termini di efficacia, efficienza, coerenza e di rapporto costi-benefici, è ritenuto essenziale per permettere un processo di definizione delle politiche fondato su reali consapevolezze e su un'informazione esaustiva.

In linea con le edizioni degli anni precedenti, invece, il report ha registrato dei buoni risultati in ambito di presentazione (relativa alla chiarezza e alla facilità di consultazione delle analisi di impatto), obiettivi, sussidiarietà e rispetto dei criteri europei. Restano ancora parzialmente inesplorate le potenzialità che potrebbero essere sfruttate migliorando i meccanismi di monitoraggio degli obiettivi e degli indicatori utili a monitorare i progressi e i successi delle politiche. L'analisi degli impatti ambientali continua ad avere, invece, una posizione secondaria rispetto a quella relativa agli impatti sull'economia, sulla concorrenza e sulle piccole e medie imprese.

Nel 2022 è stato possibile analizzare il rispetto delle nuove indicazioni in materia di analisi di impatto della regolazione definite dalla Commissione attraverso la *Better Regulation Communication* (Commissione europea, 2021a) dell'aprile 2021. Queste hanno riguardato, ad esempio, principi di tutela climatica, come il "Do Not

Significant Harm”, o volti a promuovere l’innovazione tecnologica come il “Digital by default”, che hanno grande importanza anche in relazione alla realizzazione del PNRR. Altri principi oggetto delle raccomandazioni, come il “one in, one out” il “climate consistency check”, allo stato attuale non godono di una sufficiente considerazione nella maggior parte dei casi. In generale emerge la necessità di migliorare il rispetto dei nuovi requisiti sulle analisi di impatto. Per la prima volta il RSB ha potuto, inoltre, esaminare il ruolo degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibili delle Nazioni Unite, identificati dalla sopracitata comunicazione, all’interno delle analisi di impatto.

Nel complesso il Board nel 2022 ha registrato un incremento delle iniziative volte a garantire il rispetto del principio “evaluate first”. A riguardo sono emersi risultati senza precedenti, con il più alto tasso di rispetto del principio mai raggiunto. Le opinioni sui singoli report riguardanti le valutazioni sono state positive, con un ulteriore miglioramento del risultato conseguito nel 2021, quando le opinioni positive avevano riguardato l’80% del campione complessivo. Il report di quest’anno ha confermato una prevalenza dell’analisi degli impatti economici all’interno delle valutazioni trasmesse al Board, seguite da quelli sociali in tre quarti dei casi e da quelli ambientali nel restante quarto, restituendo un quadro in continuità con quelli emersi dal 2020. Vi è stata maggiore sistematicità anche nella realizzazione delle analisi costi-benefici. Tale metodologia, come noto, contiene un mix di elementi quantitativi e qualitativi, permettendo un’analisi comparativa di impatti sociali, ambientali o economici. La percentuale di valutazioni comprensive di analisi sui costi caratterizzate da una quantificazione complessiva è salita dal 20% a circa il 30%, mentre per quel che riguarda i benefici si è passati dal 5% a circa il 20%. Una parziale quantificazione dei costi è risultata presente in oltre il 50% delle valutazioni, con una crescita significativa rispetto alla media del 43% delle precedenti annualità. Tuttavia, le analisi costi-benefici risultano ancora spesso incomplete. Il Board ha raccomandato una più precisa identificazione di tutti i costi e i benefici rilevanti per ogni possibile politica, tenendo conto anche di come le varie opzioni possano impattare sui principali gruppi di stakeholders. Talvolta, inoltre, emerge una sottovalutazione dei possibili rischi che possono celarsi dietro una determinata politica di regolazione, per cui viene raccomandata una quantificazione più accurata dei costi e dei benefici attesi. Nei casi in cui tale quantificazione non sia possibile, all’interno delle analisi sarebbe opportuno esporre le ragioni alla base di tale impossibilità, specie nelle eventualità in cui viene affermata una prevalenza dei benefici rispetto ai costi. Frequentemente non vi è una chiara panoramica dei vari tipi di costi e benefici, così come degli impatti sugli stakeholder. Il Board raccomanda un miglioramento nella presentazione di tali impatti, in maniera da garantirne una corretta identificazione per ogni opzione di politica, evidenziando quelli quantificabili in termini monetari e i singoli ambiti e soggetti che ne vengono coinvolti. Ciò deve

avvenire specialmente all'interno delle analisi sull'efficienza. Il report suggerisce di descrivere meglio le metodologie utilizzate per realizzare le stime, specie al fine di fare comparazioni effettivamente fondate. La scarsa chiarezza delle metodologie è una delle ragioni alla base di una presentazione poco intellegibile dei rischi e delle incertezze associate ai vari impatti oggetto di valutazione, che devono, invece, essere esplicitate maggiormente nell'ambito delle analisi.

In conclusione, il report del RSB nel 2022 ha evidenziato un ulteriore miglioramento complessivo della qualità di redazione delle analisi di impatto della regolazione e delle valutazioni. Continuano a essere necessari, tuttavia, miglioramenti e investimenti da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo di redazione. Il Board si impegna a dare continuità agli sforzi per supportare i dipartimenti della Commissione e per coinvolgere il Segretariato Generale al fine di migliorare ulteriormente la natura dei requisiti il cui rispetto sarà richiesto nel corso dei prossimi anni. Con la definitiva conclusione delle misure legate alla gestione dell'emergenza dovuta al Covid-19, il Board si confronterà con i team interni ai dipartimenti della Commissione al fine di condividere le esperienze più virtuose e le best practice sviluppate e approfondirà in maniera più sistematica il dialogo con i rappresentanti degli altri attori attivi nell'ambito della better regulation europea, inclusi i legislatori e altri organismi indipendenti di valutazione.

#### 1.5. *Le pratiche di better regulation nell'Unione europea secondo l'OCSE e gli esiti dell'Annual Burden Survey*

In materia di better regulation all'interno dell'Unione europea, infine, l'OCSE ha pubblicato la seconda edizione del *Better Regulation Practices across the European Union* (OCSE 2022b). La prima era stata pubblicata nel 2019. Il report analizza gli ultimi sviluppi e le attuali pratiche di better regulation all'interno dei 27 Stati Membri dell'Unione europea e dell'Unione stessa, considerata come la più integrata forma di cooperazione regolamentare internazionale<sup>3</sup>. Nell'analisi si fa ricorso agli indicatori delle politiche di regolamentazione e Governance (iREG) adottati dall'OCSE, soffermandosi sull'utilizzo degli strumenti di better regulation, come le analisi di impatto della regolazione e le valutazioni ex post, e sulla partecipazione degli stakeholder nella definizione e nell'analisi delle leggi e della regolamentazione, tanto a livello nazionale, tanto a livello comunitario.

Il primo capitolo analizza il coinvolgimento degli Stati membri ai vari livelli della cooperazione regolamentare internazionale, evidenziando i trend generali che caratterizzano le politiche di regolazione nei Paesi UE. L'OCSE ha esaminato

<sup>3</sup> Per una trattazione più approfondita si veda Bilardo, 2022.

il livello di adesione degli Stati ai principi delineati dalla Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE sulle politiche di regolamentazione e sulla Governance del 2012 (OCSE, 2012). Il quadro che emerge è quello di un impegno pressoché generalizzato a mettere in campo riforme della regolamentazione, pur con forme e risultati differenziati all'interno dei singoli Stati membri. Ciò avviene anche in virtù del supporto dell'Unione europea, che, attraverso regolamenti e direttive, fin dall'introduzione della *Better regulation agenda*, all'inizio degli anni 2000, favorisce politiche di regolamentazione. Rispetto a quanto riscontrato all'interno della prima edizione del report nel 2019, in ogni caso, solo meno della metà degli Stati membri ha implementato il coinvolgimento degli stakeholder o la predisposizione dell'AIR nel corso delle fasi negoziali nell'ambito dei processi di definizione delle direttive e dei regolamenti europei. Tali strumenti vengono ritenuti dalla Commissione europea funzionali ad identificare specifiche questioni nazionali di cui tenere conto nella preparazione delle proposte di regolazione. Stante tale rallentamento, comunque, tutti gli Stati membri richiedono che siano garantite le interlocuzioni con gli stakeholder o l'AIR ai fini della trasposizione delle direttive europee nell'ordinamento nazionale. In tutti gli Stati membri, inoltre, permane la presenza di almeno un organismo di supervisione regolamentare dedicato alla promozione e al monitoraggio delle riforme sulla regolazione, un dato sintomatico della diffusa consapevolezza sulla centralità del ruolo di tali organismi.

Relativamente alla consultazione degli stakeholder, circa due terzi degli Stati membri disciplinano con legge il procedimento di consultazione, prevedendo obblighi di registrazione dei pareri pervenuti.

Emerge un maggior coinvolgimento nel processo di definizione della normativa primaria, rispetto a quanto avvenga per le norme subordinate. Le consultazioni si realizzano più frequentemente nella fase di redazione delle proposte di regolazione, mentre risultano ancora carenti nelle fasi di discussione sulle problematiche riguardanti le varie opzioni politiche e sulle possibili soluzioni alternative. A tal proposito l'OCSE ribadisce l'importanza di sviluppare meccanismi utili a informare sistematicamente con adeguato anticipo gli stakeholder, nelle occasioni in cui sta per essere avviata una consultazione su argomenti di loro interesse, al fine di dare loro il tempo necessario ad elaborare feedback. Ciò oggi avviene solo in cinque Stati, tra cui l'Italia. Coerentemente a quanto indicato dalla Commissione, negli ultimi anni è incrementato il ricorso a un singolo sito per lo sviluppo delle consultazioni, invece che a una molteplicità di canali, per semplificare la ricerca e ridurre i costi.

Per quel che riguarda la trasparenza dei processi di consultazione, solo in pochi Stati vengono resi immediatamente pubblici i commenti degli stakeholder sui siti dedicati, come da indicazione della Commissione. Meno di un terzo degli Stati prevede meccanismi formalizzati che vincolino a fornire risposte per iscritto ai

commenti degli stakeholder. Queste lacune incidono in maniera significativa sugli esiti delle consultazioni e concorrono a rendere il livello di trasparenza ancora tendenzialmente insufficiente a livello europeo. Ad oggi, inoltre, nella maggior parte degli Stati membri sono previsti degli obblighi per garantire il coinvolgimento degli stakeholder solo nel processo di traduzione delle direttive europee in legge nazionale. Tali consultazioni, tuttavia, si limitano solo alle differenti modalità di implementazione a cui è possibile fare ricorso. Il quadro che ne esce è di un coinvolgimento degli stakeholder tutt'oggi insufficiente nelle fasi negoziali.

Definita la panoramica complessiva in materia di consultazioni degli stakeholder, il report si sofferma su quello che è, probabilmente, il principale strumento di better regulation all'interno dell'Unione europea, tanto a livello nazionale quanto a livello europeo, ovvero l'analisi di impatto della regolazione (AIR). Circa l'80% degli Stati membri è dotato di organismi extra-governativi responsabili di valutare la qualità di tali analisi. In 21 Stati si concentrano sulle norme primarie, mentre in 22 viene interessata anche la regolazione subordinata. L'OCSE insiste sull'importanza di integrare le AIR fin dagli stadi iniziali dello sviluppo delle politiche. Il report evidenzia un trend generale di crescente ricorso all'AIR, sia nelle fasi di redazione della normazione primaria, sia in quelle che riguardano la definizione della normazione secondaria, seppur le analisi continuino ad essere condotte principalmente nelle fasi conclusive del processo di definizione delle politiche. Posti questi rilievi di natura generale, sussiste una grande eterogeneità per quel che riguarda le modalità attraverso cui gli Stati membri applicano il principio di proporzionalità e l'inquadramento del ruolo degli organismi indipendenti di valutazione. Il ricorso all'AIR, inoltre, quasi sempre riguarda solo le politiche che vengono effettivamente scelte. Non si conducono analisi sulle possibili politiche alternative, per cui non vi è una sistematica comparazione dei vari impatti possibili. È più frequente che la comparazione attenga ai costi, impostazione che permette di sfruttare solo parte delle potenzialità di uno strumento simile. Da questo punto di vista, spesso non vengono analizzate sistematicamente nemmeno le possibili alternative presentate dai principali gruppi di stakeholder che vantano interessi sugli ambiti su cui incidono politiche pubbliche in via di definizione. Le analisi, come anticipato, si soffermano principalmente sui costi economici, ai fini di valutare gli impatti sulla concorrenza e sui bilanci. In circa l'85% degli Stati membri è obbligatoria la sistematica identificazione dei costi anche per quel che riguarda la regolazione subordinata, mentre l'identificazione dei possibili benefici avviene regolarmente solo in circa il 60% degli Stati.

Relativamente al principio di proporzionalità nella conduzione delle analisi, 17 Stati membri lo applicano alle proposte di legge di rango primario, 15 Stati invece prevedono anche l'obbligo che l'AIR sia proporzionata all'impatto previsto della normazione secondaria. L'OCSE nel report suggerisce di adottare meccanismi fon-

dati su test basati su soglie quantitative per inquadrare preventivamente l'effettiva necessità di ricorrere all'AIR, sulla base degli impatti previsti da una politica in fase in definizione. Inoltre, consiglia di predisporre analisi che tengano conto di più criteri, al fine di indagare complessivamente più elementi e garantire un effettivo rispetto del principio di proporzionalità.

Non sono emersi miglioramenti significativi, invece, per quel che riguarda la conduzione delle AIR non solo nella fase di trasposizione della normativa europea, ma anche e soprattutto in quella di definizione delle politiche europee. Solo 6 Stati ricorrono sistematicamente all'utilizzo dell'AIR per garantire informazioni utili al processo di decisione politica della Commissione europea. Solo 11 Stati fanno ricorso a linee guida, messe a disposizione degli esponenti di governo, per realizzare delle AIR attraverso cui definire una posizione nazionale durante lo svolgimento del processo legislativo europeo.

Infine, il report si sofferma sulle valutazioni ex post, con particolare attenzione alla supervisione normativa e al coinvolgimento degli stakeholder. Il quadro che emerge è di un miglioramento complessivo delle pratiche adottate in materia in tutti gli Stati membri, in relazione alla normazione sia primaria sia secondaria. I progressi hanno riguardato soprattutto le metodologie adottate, che attualmente permettono un'analisi dei costi, dei benefici, del conseguimento degli obiettivi prefissati e di altri impatti. Sulla base degli indicatori iREG emerge come 16 Stati, già quando le AIR sono in corso di redazione, individuino gli obiettivi della regolazione al momento della sua definizione, ma solo in 13 viene effettuata una verifica successiva a riguardo attraverso valutazioni ex post. Il suggerimento, anche in questo caso, è di individuare soglie fondate su criteri oggettivi sulla cui base sviluppare le valutazioni successive, al fine di ponderare più adeguatamente l'utilizzo delle risorse e aumentare il grado di trasparenza del processo decisionale. Circa l'85% degli Stati membri ha predisposto una valutazione ex post negli ultimi 5 anni anche sulle politiche europee, ma meno del 15% degli Stati condivide i risultati delle valutazioni con la Commissione europea. Ciò è quasi sempre dovuto all'assenza di meccanismi di analisi delle direttive europee o al ricorso non sistematico alle valutazioni.

Il quadro restituito dal *Better Regulation Practices across the European Union 2022* è, in conclusione, positivo e incoraggiante, nonostante le significative complicazioni degli ultimi anni. A livello europeo emerge un miglioramento complessivo nell'utilizzo di strumenti di better regulation e nell'applicazione delle indicazioni dell'OCSE. I risultati positivi sono frutto dell'importanza attribuita dalle istituzioni europee al perfezionamento della regolazione, dimostrata anche dal programma di lavoro della Commissione per il 2023 (Commissione europea, 2023a), che ha individuato tra gli obiettivi l'attribuzione di un ruolo sempre maggiore ai principi di better regulation. Un'aspirazione resa possibile anche in virtù del ricorso all'ap-

proccio “one in, one out”, ormai integralmente sviluppato nell’ambito dell’Unione europea e che si concentra sull’impatto dei costi su cittadini e imprese delle proposte della Commissione. La stessa Commissione, inoltre, ha annunciato un test rafforzato per le piccole e medie imprese volto ad assicurare che le aziende europee traggano profitti dal mercato unico senza pagare prezzi sproporzionati. L’obiettivo individuato dalla Commissione con il programma, quindi, è quello di definire una strategia lungimirante in materia di better regulation e di dotarsi degli strumenti necessari ad affrontare ogni possibile sviluppo futuro.

Tali indirizzi si pongono in continuità con quelli assunti nel 2022. I risultati conseguiti in virtù di questi ultimi sono illustrati nell’*Annual Burden Survey 2022* (Commissione europea, 2023a), che riporta alcuni dati sui principali obiettivi raggiunti dalla Commissione in materia di semplificazione nell’annualità di riferimento. Grande importanza è stata ricoperta dal programma REFIT, che si è concentrato sulla riduzione degli aggravamenti legati alla legislazione e sulla semplificazione delle norme europee attualmente esistenti. Un ruolo assolutamente rilevante è stato ricoperto dalle valutazioni per analizzare gli obiettivi in termini di semplificazione e riduzione dei costi, con la prospettiva di apportare benefici a imprese, cittadini e autorità pubbliche. Ad essere interessati in via principale sono stati gli ambiti normativi in materia di: ambiente, concorrenza, fenomeni migratori, mobilità e trasporti e mercato unico. Come anticipato, inoltre, il 2022 è stato il primo anno che ha visto un’integrale applicazione dell’approccio “one in, one out”, che mira a ridurre gli oneri amministrativi, a partire dall’accertamento che ogni eventuale nuovo aggravamento, dovuto all’introduzione di una norma, sia controbilanciato da una maggiore riduzione di aggravamenti e costi precedentemente esistenti nel settore di intervento di riferimento. Sono state ben 52 le iniziative portate avanti ricorrendo a tale approccio durante il 2022. Viene stimato che le proposte legislative avanzate dalla Commissione in tale anno potrebbero determinare una riduzione dei costi legati agli aggravamenti amministrativi di circa 7,3 miliardi di euro, generando un risparmio significativamente maggiore rispetto alle spese legate alle nuove norme.

Il lavoro della Commissione è stato e continuerà ad essere supportato dalla piattaforma “Fit for the future”, un gruppo di esperti di alto livello che contribuisce all’identificazione delle potenzialità legate alla semplificazione e alla riduzione degli aggravamenti regolatori. La piattaforma per il 2023 ha individuato otto ambiti su cui concentrare il proprio programma di lavoro, con la prospettiva di redigere delle raccomandazioni utili alla semplificazione normativa e alla riduzione degli aggravamenti procedurali. Sul sito della piattaforma è possibile consultare già alcuni contributi e opinioni su diversi degli argomenti individuati dal programma di lavoro.

In conclusione, è ancora evidente una maggiore attenzione dedicata alla normazione primaria, che riguarda tutti gli strumenti oggetto dell’indagine. Ancora insufficiente, invece, risulta il coinvolgimento degli stakeholder nazionali nel pro-

cesso di definizione delle politiche europee, cosa che priva le istituzioni comunitarie di una rilevante fonte di dati e informazioni utili a migliorare l'efficacia delle norme. Ulteriori miglioramenti sono, inoltre, necessari per quel che attiene il ricorso agli strumenti di better regulation nello studio di politiche alternative. Laddove vi è tale ricorso, è necessario focalizzarlo non solo sui differenti costi legati alle varie opzioni, ma anche sui possibili benefici che ne possono derivare. Il report suggerisce varie modalità e possibilità per determinare progressi sulle varie questioni, con un importante sforzo propositivo che si affianca a quello analitico.

### 1.6. *Conclusioni*

Nel 2022, con il superamento pressoché definitivo delle difficoltà dovute alla fase emergenziale causate dalla pandemia da Covid-19, si è confermata l'importanza delle politiche di better regulation a livello internazionale ed europeo. Le differenti indagini condotte dall'OCSE e dalle istituzioni europee competenti, poste le varie differenze specifiche che riguardano i singoli Stati, hanno fatto emergere delle tendenze positive in pressoché tutti gli ambiti esaminati. A fronte di un rafforzamento delle fondamenta della better regulation e di una maggiore sistematicità nel ricorso a strumenti ad essa correlati, tutti i report evidenziano la necessità di compiere un salto di qualità, che possa massimizzare i benefici che la better regulation può effettivamente garantire.

Tale salto di qualità deve trovare il proprio punto di partenza in una maggiore consapevolezza da parte delle classi dirigenti e del personale politico rispetto all'importanza della better regulation, anche come mezzo per rafforzare la fiducia nei confronti dei decisori pubblici in una fase storica in cui questa è ai minimi termini. Il ricorso ad evidenze, una chiara ed uniforme definizione delle metodologie, tanto nella misurazione dei costi e degli impatti, quanto nella previsione dei benefici e nell'alimentazione delle aspettative, possono giocare un ruolo decisivo non solo nel rendere più efficace l'utilizzo degli strumenti di better regulation, ma anche per aumentare la trasparenza, che rappresenta un presupposto utile a garantire un maggiore coinvolgimento degli stakeholder.

In ogni caso, come a più riprese evidenziato sia dall'OCSE sia dall'UE, il vettore che potrà facilitare miglioramenti in ogni singolo ambito è rappresentato dalla cooperazione internazionale, attraverso cui condividere best practice, dati, esperienze ed informazioni. Un indirizzo che emerge chiaramente da tutti i documenti che hanno analizzato le principali tendenze della better regulation negli ultimi anni e che è destinato ad avere un ruolo sempre più decisivo.

## CAPITOLO SECONDO L'AIR E LA VIR

*Davide Zaottini\**

SOMMARIO: 2.1. Premessa. – 2.2. L'AIR e la VIR nelle amministrazioni centrali nel 2022. – 2.3. L'AIR e la VIR nelle Autorità indipendenti. – 2.3.1. L'AGCOM. – 2.3.2. L'ANAC. – 2.3.3. Le Autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo. – 2.3.4. L'ART. – 2.3.5. L'ARERA. – 2.4. 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 2022 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 al servizio dei risultati. Su questi aspetti, il nostro sistema ha continuato nel 2022 a manifestare la sua immaturità.

\* 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 attività lavorativa.

Allo stesso tempo, alcuni segnali di sviluppo sono stati registrati in un lieve aumento delle valutazioni ex post effettuate e verificate dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio.

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 (“DPCM”) 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. Inoltre, la concreta tipologia di interventi normativi effettuati e il relativo iter procedurale hanno reso ancor più difficoltosa l’applicazione dello strumento dell’AIR ai decreti-legge, nonostante la disciplina semplificata. La decretazione d’urgenza ha normalmente riunito a livello di singolo atto normativo misure riguardanti diversi settori o materie e non sempre si è giunti al completamento della Relazione AIR generale.

## *2.2. L’AIR e la VIR nelle amministrazioni centrali nel 2022*

Nel corso del 2022, secondo i dati ufficialmente resi dal Governo al Parlamento nell’ambito della Relazione annuale sullo stato di attuazione dell’AIR (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2022a), le amministrazioni centrali hanno prodotto 89 Analisi tecniche normative (ATN) (rispetto alle 94 del 2021). Le amministrazioni statali hanno inviato al Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio relazioni AIR con riferimento a 72 provvedimenti normativi. Esenzioni ed esclusioni hanno riguardato il 39% degli atti (contro il 47% del 2021 e il 49% del 2020). In particolare, sono state complessivamente inviate al DAGL 226 relazioni AIR (rispetto alle 214 nell’anno precedente), di cui 165 (160 nel 2021) relative a 72 schemi di atti normativi sottoposti all’esame del Consiglio dei ministri (stesso numero del 2021) e 38 associate a regolamenti ministeriali e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (contro le 24 del 2021). Delle 165 relazioni AIR redatte, il 30% sono riferite a decreti-legge (contro il 63% dell’anno precedente), il 41% a disegni di legge (il 20% nel 2021), 29 a decreti legislativi (16% nel 2021) e il 9% (rispetto all’1% del 2021) a decreti del Presidente della Repubblica.

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 ridurre l’ambito di applicazione (selettività) per favorire un aumento della qualità. I provvedimenti esclusi sono stati 29, più 18 esentati, per un totale di 47 (contro i 62 del 2021 e i 66 del 2020), a fronte di 72 atti per i quali sono state redatte una o più relazioni AIR. Sul conseguimento di una maggiore selettività (e qualità) ha inciso anche l’adozione di decreti-legge che per numero-

sità, dimensione e disomogeneità hanno registrato ordini di grandezza significativamente superiori alla prassi legislativa precedente alla crisi sanitaria da Covid-19, rendendo assai problematica la definizione di una relazione AIR generale che tenesse conto delle interazioni fra diverse politiche di intervento, pur in presenza di relazioni AIR riferite a singole norme (parti di atto). Per le relazioni AIR generali, solo in 6 casi (relativi ai decreti-legge n. 5, 36, 144, 162, 176 e 186 del 2022) si è registrata la chiusura dell'istruttoria di verifica da parte del DAGL, con la trasmissione al Parlamento della relazione. Si tratta comunque di un miglioramento rispetto ai 4 casi del 2021 e all'unico caso di relazione AIR generale per la quale era stato completato l'iter nel 2020 e, tuttavia, per la maggior parte dei decreti-legge adottati l'istruttoria di verifica non risulta conclusa, con il conseguente mancato invio al Parlamento delle relative relazioni (articoli 9, comma 7, e 10, comma 4, del DPCM)<sup>1</sup>. Un ulteriore elemento di ritardo nell'attuazione del DPCM (articolo 9, comma 5) riguarda i regolamenti ministeriali, per i quali la Relazione annuale continua a rilevare un ritardo delle amministrazioni nell'invio al DAGL delle relazioni AIR prima della richiesta del parere al Consiglio di Stato.

Per quanto lo stato di emergenza abbia inciso nell'ultimo triennio su un altro degli elementi essenziali della riforma, ovvero la programmazione prevista dall'articolo 4 del DPCM, si osserva che le relative pratiche non hanno raggiunto un soddisfacente grado di attuazione (e nella Relazione annuale nulla viene detto al riguardo).

Tutto ciò premesso, nell'orizzonte temporale di analisi che qui interessa, si rileva la mancata manifestazione di un miglioramento della qualità delle relazioni AIR. E ciò si è registrato nonostante il lavoro del DAGL. Su 101 relazioni trasmesse al Nucleo AIR del DAGL, relative a provvedimenti diversi dai decreti-legge, ne sono state considerate adeguate il 19% (18% nel 2021), il 17% parzialmente adeguate (29% nel 2021) e il 64% non adeguate (53% nel 2021). L'intervento sulle relazioni effettuato dal Nucleo AIR ne ha certamente aumentato la qualità rispetto alla versione iniziale, portando a capovolgere la valutazione finale, per cui, a seguito delle integrazioni prodotte dalle amministrazioni, il 67% delle relazioni è stato considerato adeguato (contro l'80% del 2021), il 20% parzialmente adeguato (10% nel 2021) e il 13% non adeguato (10% nel 2021). Tale processo di miglioramento interno alle amministrazioni centrali merita certamente di essere sottolineato e, tuttavia, è necessario ricordare due aspetti. Il primo è relativo al fatto che, a fronte di una quota sostanzialmente sempre più rilevante e dettagliata di normativa adottata per decreto-legge, quest'ultima tipologia di atto prevede un percorso di AIR sem-

<sup>1</sup> Occorre peraltro segnalare che, con una prassi che si è verificata a partire dalla fine 2022, le relazioni AIR su singole parti di decreti-legge sono state inviate anche nel caso in cui non fosse possibile redigere una relazione generale sul decreto. L'evoluzione di tale prassi sarà compiutamente analizzata nella prossima edizione dell'Annuario.

plificato mentre la valutazione del Nucleo non si sostanzia in un giudizio di sintesi. Inoltre, nonostante il DPCM preveda (articolo 5, comma 2) che per interventi normativi riguardanti diversi settori o materie (il che si riscontra sostanzialmente in tutti i decreti-legge), l'AIR debba essere svolta distintamente, l'ulteriore obbligo in capo all'amministrazione proponente di redigere la relazione AIR generale fa sì che le AIR "parziali" non vengano trasmesse finché non si completa il quadro generale (il che, come precedentemente rappresentato, accade solo in una minoranza dei casi). Viene persa in tal modo l'occasione di trasmettere relazioni parziali che potrebbero essere molto utili per le commissioni parlamentari di merito, che svolgono un esame settoriale, e non viene valorizzata l'azione delle amministrazioni più efficienti nella redazione delle relazioni AIR.

In secondo luogo, entrando nel merito dei rilievi del Nucleo AIR, osserviamo che le fasi in cui permangono le maggiori difficoltà sono quelle essenziali di definizione del contesto, dei problemi e di valutazione degli impatti. La valutazione continua a essere generica ed esclusivamente qualitativa, 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.

La Relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR nulla dice a proposito di un profilo sul quale si era soffermata la relazione del 2021, quello delle scelte organizzative adottate dalle amministrazioni, per cui non risultano ancora adottate misure specificamente rivolte a supportare le attività valutative come invece previsto dal DPCM (salvo eccezioni).

Per quanto riguarda la VIR, nel 2022 sono stati approvati i relativi Piani biennali 2023-2024 di 7 amministrazioni (Ministero dell'Università e della Ricerca, della Giustizia, del Turismo, dell'Economia e delle Finanze, della Difesa, della Cultura e dell'Interno) i quali prevedono, nel complesso, lo svolgimento di 28 VIR. Le relazioni VIR trasmesse al DAGL sono 6 (come nel 2021) e per 4 di queste l'iter di validazione del Dipartimento si è concluso nel corso dell'anno. Le relazioni offrono valutazioni (sostanzialmente positive) dei seguenti atti: DM 26 gennaio 2016 e DM 25 settembre 2018, n. 134; decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 97; decreto legislativo 28 gennaio 2014, n. 7; DM 24 dicembre 2019. La speranza è che si tratti di un inizio<sup>2</sup>.

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. A partire dal mese di ottobre 2017, il bollettino si è arricchito di una nuova

<sup>2</sup> Per un approfondimento si fa rinvio alla Relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2022a), pag. 18.

sezione, relativa alle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione realizzate dalle Autorità indipendenti e da queste trasmesse al Senato, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 229 del 2003 (vedi *infra*). La mappatura dei bollettini pubblicati nel 2022 mostra che, su 48 disegni di legge governativi, il 27% ricadono in ipotesi di esclusione o esenzione dall'onere di presentazione della relazione AIR (29% nel 2021 e 36% nel 2020). Nel 50% dei casi la relazione è invece risultata assente (61% nel 2021 e 56% nel 2020) mentre nel restante 23% è stata presentata (10% nel 2021 e 8% nel 2020). Per quanto riguarda invece gli schemi di atti normativi del Governo, la relazione AIR è stata presentata nel 37% dei casi (34% nel 2021 e 37% nel 2020) mentre nel restante 63% era assente (in 3 casi per effetto di esenzione). Spiace osservare, inoltre, che una sola AIR (seppur cumulativa delle attività svolte l'anno precedente dalla CONSOB) 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 DPCM per l'AIR e 15 per la VIR), la relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR evidenzia che nel corso dell'anno nessuna amministrazione ha presentato al DAGL una relazione AIR riferita alla fase di costruzione delle proposte da parte della Commissione. Un diverso esito ha invece riguardato la partecipazione alle attività di valutazione della normativa dell'Unione europea; per quanto riguarda la partecipazione alle VIR effettuate a livello europeo, il DAGL ha richiesto alle amministrazioni di segnalare le iniziative di proprio interesse, scegliendole prioritariamente fra quelle del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2022 relative alla Piattaforma "Fit for Future", che persegue lo scopo di rendere più efficiente la legislazione esistente mediante l'azione di due gruppi: il gruppo "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 2022 la piattaforma ha affrontato 10 temi e adottato altrettanti pareri che sono stati sottoposti alla Commissione europea; con riferimento a 6 temi il DAGL ha ricevuto contributi qualificati da parte delle amministrazioni competenti da sottomettere alla Piattaforma.

Pur volendo scorgere delle note positive nel processo appena descritto, il quadro complessivamente tratteggiato conferma l'incompiuta attuazione di AIR e VIR in Italia. Tale evidenza costituisce allo stesso tempo un fatto culturale<sup>3</sup> e un pro-

<sup>3</sup> 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 DPCM. In sintesi, il Consiglio ha rilevato che questi strumenti di valutazione, pur essendo oggetto di una specifica disciplina in ambito nazionale, euro-

blema pratico, soprattutto per quanto riguarda i due nodi principali: la difficoltà di utilizzare i dati e l'assenza di verifiche ex post. Confermando il giudizio già esposto nella precedente edizione dell'Annuario, questi punti deboli diventano ferite sempre più profonde, 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 loro 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 mo-

peo 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».

monitoraggio delle pratiche di migliore regolazione messe in atto dalle Autorità. Il 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. L'AGCOM

L'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 2022<sup>4</sup>. 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 tre 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 settima 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 amministrativa.

Le attività di analisi svolte nel corso del 2022 hanno riguardato la Delibera n. 267/22/CONS<sup>5</sup> con cui è stato posto in consultazione lo schema di Regolamento in materia di obblighi di programmazione e investimento a favore di opere eu-

<sup>4</sup> La relazione è accessibile alla pagina <https://www.agcom.it/documents/10179/27251843/Documento+generico+29-07-2022/c049d0cb-a8ae-4a07-8eb5-7389dd61c288?version=1.0> e la relativa appendice statistica alla pagina <https://www.agcom.it/documents/10179/5785828/Allegato+28-7-2022+1659015871109/c11ec9a1-57d3-4716-9201-7252b6debf44>

<sup>5</sup> Disponibile alla pagina [https://www.agcom.it/documentazione/documento?p\\_p\\_auth=fLw7zRht&p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_assetEntryId=27507198&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_type=document](https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_assetEntryId=27507198&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_type=document)

ropee e di opere di produttori indipendenti. L'Allegato D<sup>6</sup> alla delibera contiene l'AIR preliminare con la quale è stata effettuata la scelta di raccogliere in un unico testo, di più organica lettura, la complessiva disciplina di settore invece di riportare esclusivamente la normativa secondaria oggetto di attuazione. La proposta di regolamento della delibera 267/22/CONS, di cui l'AIR è parte integrante, è stata successivamente sottoposta a consultazione pubblica all'esito della quale, con Delibera 424/22/CONS, è stato approvato il nuovo Regolamento in materia di obblighi di programmazione e investimento a favore di opere europee e di opere di produttori indipendenti. Sempre nell'ambito della disciplina di attuazione del decreto legislativo n. 208 del 2021 è stata realizzata una seconda AIR nell'ambito della Delibera 292/22/CONS<sup>7</sup> con cui 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. L'AIR preliminare<sup>8</sup> ha supportato la scelta di attuare la disciplina in primo luogo ai servizi di media audiovisivi, riservandosi di intervenire in un secondo momento nei confronti delle piattaforme. Una terza AIR (semplificata, in considerazione della ridotta discrezionalità connessa all'intervento) ha riguardato infine la Delibera 195/22/CONS<sup>9</sup> relativa alla consultazione pubblica sullo schema di regolamento in materia di individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso per l'utilizzo online di pubblicazioni di carattere giornalistico di cui all'articolo 43-*bis* della legge n. 633 del 1941.

Per ciò che concerne la VIR, come già anticipato, la verifica *ex post* è svolta attraverso la valutazione di un set di indicatori, frutto di un progressivo affinamento della metodologia di *fitness check* applicata all'attività regolatoria, in ragione del costante aggiornamento e perfezionamento delle basi di dati disponibili e dei processi comunicativi interni alle strutture interessate. Il set di indicatori presenta un orizzonte che va dai tre ai sette anni e consente di apprezzare alcuni cambiamenti

<sup>6</sup> Disponibile alla pagina <https://www.agcom.it/documents/10179/27283847/Allegato+28-7-2022+1659013601695/c6bb73ce-920f-4788-93b0-8dac371f1397?version=1.0>

<sup>7</sup> Disponibile alla pagina [https://www.agcom.it/documentazione/documento?p\\_p\\_auth=fLw7zRht&p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_assetEntryId=27581888&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_type=document](https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_assetEntryId=27581888&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_type=document)

<sup>8</sup> Disponibile alla pagina <https://www.agcom.it/documents/10179/27283847/Allegato+2-8-2022+1659450052015/e203ba11-3fe5-4d35-a914-a5633ecce5fd?version=1.0>

<sup>9</sup> Disponibile alla pagina [https://www.agcom.it/documentazione/documento?p\\_p\\_auth=fLw7zRht&p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_assetEntryId=27193607&\\_101\\_INSTANCE\\_FnOw5IVOIXoE\\_type=document](https://www.agcom.it/documentazione/documento?p_p_auth=fLw7zRht&p_p_id=101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_assetEntryId=27193607&_101_INSTANCE_FnOw5IVOIXoE_type=document)

intervenuti nel settore ovvero la presenza di tendenze consolidate. 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 della valutazione.

### 2.3.2. L'ANAC

L'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 2022, 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, l'ambito dei contratti pubblici, l'Autorità ha compiuto un processo di analisi in primo luogo con riferimento alle Linee guida n. 16 per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali. La Relazione AIR che correda l'atto illustra il quadro normativo e regolamentare di riferimento, evidenzia l'evoluzione del mercato degli invii della corrispondenza, illustra gli obiettivi delle Linee guida, riporta le questioni affrontate in sede di consultazione, analizza i profili contenutistici indicati dal Consiglio di Stato nel proprio parere e illustra gli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli stessi e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR. Una seconda AIR ha riguardato le Linee guida n. 17, recanti indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali. Nella Relazione viene presentata l'analisi del mercato di riferimento e degli affidamenti di servizi sociali, vengono esplicitati gli obiettivi delle Linee guida, viene descritta la relativa procedura di adozione, concentrandosi sulle ragioni che hanno portato all'elaborazione di un atto a carattere generale in materia, e vengono esaminate le questioni affrontate in sede di consultazione in relazione alle scelte effettuate. Ad esito della VIR svolta sulle Linee Guida n. 9 (per la quale si fa rinvio alla precedente edizione dell'Annuario), inoltre, l'ANAC ha aggiornato la disciplina relativa al monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato. Una menzione a parte meritano le Linee guida che individuano i requisiti necessari per la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza in vista del nuovo sistema che diventerà operativo con l'entrata in vigore della riforma del codice appalti. Alla luce dei vincoli posti dal PNRR al procedimento di adozione (entro il 31 marzo 2022) delle Linee guida, l'Autorità non ha elaborato una Relazione AIR propriamente intesa, pur avendo successivamente redatto una Relazione sullo

stato di attuazione del sistema di qualificazione (al 30 giugno 2022) in cui sono state esaminate le principali osservazioni pervenute nel corso della consultazione. Ad esito della predisposizione del testo definitivo delle Linee guida (Delibera n. 441 del 28 settembre 2022), l'Autorità ha reso accessibile alla Cabina di Regia un simulatore per stimare l'impatto delle stesse sull'intero mercato. I dati desunti da tale simulatore sono stati utilizzati per la Relazione AIR allegata allo schema di decreto legislativo contenente il nuovo Codice dei contratti pubblici. Inoltre, l'Autorità ha reso disponibili sul proprio sito istituzionale due ulteriori simulatori a beneficio delle stazioni appaltanti che permettono di stimare, in base ai requisiti posseduti, il proprio posizionamento per la qualificazione per i lavori, da un lato, e per i servizi e le forniture, dall'altro (in modo da poter sostanzialmente indicare il posizionamento di ogni singola stazione appaltante nel sistema di qualificazione).

### *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 sempre più centrale, contribuendo in modo decisivo all'incremento del *corpus* regolamentare verificatosi in conseguenza della Grande crisi finanziaria del 2007-2009. Per le autorità di settore vi sono margini di discrezionalità decisionale sempre più 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. 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'IVASS (3 AIR finali e 2 VIR) e della CONSOB (4 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 riguarda 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<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Per un approfondimento si fa rinvio alla Relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2022a), pagg. 17-21 e 29-32.

Nel corso dell'anno sia l'IVASS che la CONSOB hanno modificato i rispettivi regolamenti che disciplinano il procedimento per l'adozione di atti regolamentari (Regolamento IVASS n. 54 del 2022<sup>11</sup> e Regolamento adottato con delibera CONSOB n. 19654 del 2016)<sup>12</sup>. Per quanto riguarda l'IVASS, la nuova disciplina attuativa è in linea di sostanziale continuità con l'impostazione del previgente Regolamento n. 3 del 2013. Le principali modifiche riguardano la necessità di tenere conto del sempre maggiore rilievo delle Istituzioni europee nell'attività di produzione normativa assicurativa e della stretta interazione che ne deriva con le Autorità nazionali competenti. A tal fine, è stata ampliata la facoltà dell'IVASS di derogare alle disposizioni procedurali per gli atti di regolazione che si limitino ad attuare o recepire il contenuto di atti europei già sottoposti alle procedure di consultazione o AIR e per quelli di mero adeguamento ad atti normativi di altre Autorità, direttamente applicabili o vincolanti. Rispetto alla normativa previgente, è stata rafforzata la disciplina della consultazione mentre non è stata replicata la disciplina sulla programmazione dell'attività normativa. Il nuovo regolamento introduce, infine, la definizione di VIR, disciplinandone il collegamento con l'AIR e con l'attività di revisione normativa. Per quanto riguarda la CONSOB, nell'ambito degli interventi effettuati al testo regolamentare si segnala la previsione di una durata minima del periodo di consultazione (60 giorni di calendario). Sono state inoltre apportate delle modifiche in materia di programmazione dell'attività di VIR, la quale avverrà su base biennale, anziché annuale e ulteriori modifiche volte a valorizzare il legame tra AIR e VIR, prevedere nuovi casi di deroga alle disposizioni regolamentari ed estendere l'ambito di applicazione del Regolamento anche agli atti da adottare di intesa o congiuntamente ad altre Autorità (compatibilmente con quanto previsto dai protocolli di intesa o dagli accordi con queste stipulati).

#### 2.3.4. L'ART

L'Autorità di regolazione dei trasporti nel 2022 ha provveduto<sup>13</sup> alla revisione della metodologia AIR applicata dall'autorità adottando il Regolamento di discipli-

<sup>11</sup> Accessibile alla pagina [https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/regolamenti/2022/n54/Regolamento\\_IVASS\\_n.\\_54\\_del\\_29\\_novembre\\_2022.pdf](https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/regolamenti/2022/n54/Regolamento_IVASS_n._54_del_29_novembre_2022.pdf)

<sup>12</sup> Le cui modifiche sono accessibili alla pagina <https://www.consob.it/web/area-pubblica/bollettino/documenti/bollettino2022/d22203.htm>

<sup>13</sup> Si segnala, a tal proposito, che già a fine 2021 – come già evidenziato nella precedente edizione dell'Annuario a cui si rimanda – l'Autorità ha reso il primo schema di AIR secondo il nuovo Regolamento di cui alla delibera n. 54/2021 in occasione dello schema di atto regolatorio posto in consultazione con la delibera n. 174/2021, accessibile alla pagina <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-174-2021/>.

na dell'analisi di impatto della regolazione e della verifica di impatto della regolazione adottato con la delibera n. 54/2021<sup>14</sup>.

La novità più rilevante riguarda la prima applicazione della disciplina sulla VIR, che l'Autorità ha effettuato in 4 occasioni nel corso del 2022: sulle disposizioni straordinarie connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 in merito all'introduzione dei nuovi modelli di regolazione aeroportuale varati con la delibera n. 136/2020; sui criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria (introdotti con la delibera n. 96/2015); sulle metodologie e i criteri per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali (introdotti con la delibera n. 57/2018) e sulla metodologia per la determinazione del margine di utile ragionevole nei servizi di cabotaggio marittimo (regolazione introdotta con la Misura 10 dell'atto approvato con la delibera n. 22/2019) e nei servizi di TPL su strada e ferrovia (regolazione introdotta con la Misura 17 dell'atto approvato con la delibera n. 154/2019).

Nei casi citati, l'Autorità ha proceduto, in via preliminare, a un'analisi del contesto e del quadro regolatorio di riferimento nonché alla ricognizione degli obiettivi sottesi alla regolazione del settore. L'analisi ha preso avvio dagli esiti dell'attività di monitoraggio sull'attuazione delle misure svolta dagli Uffici dell'Autorità, anche alla luce delle segnalazioni pervenute, specificamente riconducibili all'ambito oggetto della verifica di impatto della regolazione; è poi stata sviluppata attraverso la valutazione dell'efficacia, dell'efficienza e dell'attualità delle misure, sulla base di specifici criteri. All'esito delle analisi sopra descritte è stato possibile identificare ipotesi di eventuali interventi correttivi delle misure in vigore, costituendo il presupposto per l'avvio di procedimenti di revisione normativa. Il primo di tali procedimenti ha riguardato la revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali: lo schema di atto di regolazione posto in consultazione con la delibera n. 80/2022 è stato accompagnato da uno schema di AIR<sup>15</sup> in cui, nell'illustrazione delle ragioni dell'intervento, è presente un Box che illustra in modo dettagliato gli esiti della VIR. Anche in altri casi ad esito della VIR è stata indicata l'opportunità di avviare uno specifico procedimento di regolazione per l'applicazione di idonei correttivi: si tratta di delibere adottate nel 2023 che saranno pertanto esaminate nella prossima edizione dell'Annuario.

Per nessuna delle VIR è stata effettuata una consultazione pubblica; tuttavia, nella Relazione annuale l'ART fa presente che alcuni stakeholder hanno comunque inviato le loro osservazioni una volta appreso l'avvio dei procedimenti di verifica.

<sup>14</sup> Il Regolamento è accessibile alla pagina <https://www.autorita-trasporti.it/delibere/delibera-n-54-2021/>

<sup>15</sup> Accessibile alla pagina [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/05/Schema-di-AIR-delibera-n.-80\\_2022.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/05/Schema-di-AIR-delibera-n.-80_2022.pdf)

Inoltre, sempre nel corso del 2022, l’ART – con riferimento al procedimento avviato nel 2021 per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali – ha pubblicato, limitatamente agli affidamenti dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici, un secondo schema di AIR<sup>16</sup> a corredo del nuovo schema di atto di regolazione che è stato sottoposto a consultazione con delibera n. 53/2022. Nello schema di AIR sono state evidenziate le modifiche apportate all’atto oggetto della prima consultazione e i relativi impatti attesi in termini di benefici ed oneri incrementali rispetto allo *status quo*. Secondo il modello tipico utilizzato dall’ART per le proprie AIR, gli ambiti di intervento regolatorio individuati come maggiormente rilevanti confluiscono, a valle dell’analisi di dettaglio, in un quadro sinottico (secondo il sistema cosiddetto dell’algebra prudenziale) che raffronta i costi e i benefici attesi in relazione a ciascuno dei 4 criteri considerati pertinenti per il caso in esame (nello specifico: trasparenza, accesso alle infrastrutture, efficienza produttiva e sostenibilità delle gestioni e tutela utenti finali), utilizzando degli indicatori di tipo qualitativo, declinati su una scala di 4 valori (invariato rispetto allo *status quo*, lieve, medio e forte).

Ad agosto 2022 è stata deliberata, infine, la chiusura di tale procedimento per i soli affidamenti dei servizi di ricarica dei veicoli elettrici<sup>17</sup>, con l’approvazione del relativo atto di regolazione corredato dalla pertinente Relazione AIR<sup>18</sup>.

### 2.3.5. L’ARERA

L’Autorità 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 2022 sono state effettuate 44 consultazioni: 39 relative al settore energetico, 2 al settore dei rifiuti, 1 al settore idrico e 2 relative all’azione istituzionale dell’Autorità (sul Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2023-2025 e sul Codice etico e di comportamento per i dipendenti e per il Collegio).

Sette provvedimenti sono stati sottoposti a doppio *round* di consultazioni<sup>19</sup>, accompagnando il testo finale con un’ampia disamina delle osservazioni pervenute

<sup>16</sup> Accessibile alla pagina [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/04/Schema-AIR-delibera-n.-53\\_2022.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/04/Schema-AIR-delibera-n.-53_2022.pdf)

<sup>17</sup> La chiusura del procedimento anche per gli affidamenti dei servizi di distribuzione di carburanti, di gas naturale compresso e di gas naturale liquefatto, essendo avvenuta nel 2023, sarà esaminata nella prossima edizione dell’Annuario.

<sup>18</sup> Accessibile alla pagina [https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/08/Relazione-AIR-delibera-n.-130\\_2022\\_signed.pdf](https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2022/08/Relazione-AIR-delibera-n.-130_2022_signed.pdf)

<sup>19</sup> 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

dai soggetti partecipanti a entrambi i cicli di consultazione e relative valutazioni dell’Autorità.

Nel corso dell’anno 2022 l’ARERA ha inoltre proseguito l’applicazione sperimentale di una scheda sintetica, quale strumento semplificato di supporto per lo svolgimento dell’AIR per alcuni provvedimenti strategici ed è proseguita anche l’attività dell’Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento, istituito con deliberazione n. 83/2015/A al fine di svolgere funzioni innovative in materia di *accountability*, attraverso la realizzazione di una modalità permanente di ascolto e di rendicontazione dell’operato dell’Autorità verso le associazioni nazionali rappresentative dei portatori di interessi.

#### 2.4. *Tendenze di fondo*

Le AI confermano 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 impiegati dalle AI per evidenziare il problema consente di 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) vengono forniti una discreta quantità di informazioni che costituiscono un patrimonio sempre più importante, se si considera il ruolo cruciale che l’utilizzo dai dati ha acquisito negli ultimi anni nel mondo. 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 delle criticità oltre che punti di forza, poiché si pongono le basi della consapevolezza che può produrre un cambiamento positivo. Il secon-

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).

do 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. Da questo punto di vista, la novità più incoraggiante del 2022 riguarda l'avvio dei procedimenti di *review* da parte dell'ART che, come si è potuto notare, hanno avviato un processo ciclico mediante l'evidenziazione di elementi migliorativi della regolazione che sono stati successivamente oggetto di AIR e consultazione. Il terzo elemento riguarda l'identificazione di unità organizzative responsabili della valutazione, spesso dotate di competenze qualificate in diversi ambiti disciplinari.

Al di là di tali tendenze di fondo, permangono comunque delle 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 creditizi, 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. Questo quadro si è affermato progressivamente (in modo significativo a partire dalla grande crisi finanziaria del 2007-2009) ed ha modificato nel tempo l'attività amministrativa delle autorità che si occupano dei settori bancario e finanziario. 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  
IL PARLAMENTO IN FORMATO RIDOTTO ALLA PROVA  
DELLA XIX LEGISLATURA, TRA MOLTEPLICI CRISI E PNRR

*Valerio Di Porto*

SOMMARIO: 3.1. Una premessa tra metodo e merito. – 3.2. Le risposte delle Camere alla riduzione del numero dei parlamentari tra la fine della XVIII legislatura e l’inizio della XIX. – 3.2.1. Tra XVIII e XIX legislatura. – 3.2.2. La risposta del Senato nella XVIII legislatura e l’istituzione del Comitato per la legislazione. – 3.2.3. La risposta (in più tempi) della Camera dei deputati nella XIX legislatura. – 3.3. La Commissione parlamentare per la semplificazione: un organo da ripensare anche in chiave di interlocuzione con il Governo sulle relazioni AIR e Normattiva? – 3.3.1. Mancanze, andamenti irregolari, ritardi. – 3.3.2. Competenze, raccordi, convergenze. – 3.4. Aggiornamenti sull’analisi d’impatto di genere e sulla valutazione dell’impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale. – 3.5. Il PNRR in Parlamento. – 3.5.1. L’esame della prima relazione governativa sull’attuazione del PNRR. – 3.5.2. Un caso di reversal scongiurato alla Camera. – 3.5.3. Il seminario del Comitato per la legislazione della Camera su PNRR e Assemblee legislative. – 3.6. Conclusioni.

### *3.1. Una premessa tra metodo e merito*

Il presente capitolo propone alcune novità di impostazione rispetto alle precedenti edizioni, atte ad evitare sovrapposizioni con quanto detto in altri capitoli dell’Annuario, quest’anno arricchito di ulteriori contributi che trattano – da diverse angolazioni – il tema delle AIR tra Governo e Parlamento<sup>1</sup>.

Questo tema sarà appena sfiorato, concentrando l’attenzione sulle risposte alla riduzione del numero dei parlamentari fornite dalle Camere nel corso del 2022, tra XVIII e XIX legislatura; in particolare, il capitolo si sofferma sull’istituzione al Senato del Comitato per la legislazione e sull’opportunità di un ripensamento della Commissione parlamentare per la semplificazione, anche in conseguenza di quest’ultima novità.

Un’ultima avvertenza: isolare un anno di attività parlamentare è praticamente impossibile: come di consueto, saranno frequenti i rinvii alle edizioni passate e future dell’Annuario.

<sup>1</sup> Il riferimento è ai preesistenti capitoli 2 (AIR e VIR, di Daniele Zaottini) e 4 (Drafting, di Giovanna Perniciaro) e ai nuovi capitoli 5 (Le attività del DAGL, di Sebastiano Dondi) e 6 (Struttura e contenuti delle relazioni AIR trasmesse dal Governo alle Camere, di Fortunato Lambiase).

### 3.2. *Le risposte delle Camere alla riduzione del numero dei parlamentari tra la fine della XVIII legislatura e l'inizio della XIX*

#### 3.2.1. *Tra XVIII e XIX legislatura*

Il 2022 è segnato, sul fronte internazionale, dall'invasione russa dell'Ucraina; in ambito europeo, alla prima attuazione del Next Generation EU si affiancano le iniziative conseguenti alla guerra sul fronte orientale dell'Europa. Venendo ai temi dell'Annuario, in ambito nazionale si segnalano rilevanti novità istituzionali per l'Italia repubblicana, con l'indizione delle elezioni politiche, per la prima volta, nell'incipiente autunno (25 settembre). L'elettorato è chiamato ad eleggere un numero di parlamentari ridotto di più di un terzo a seguito dell'approvazione della legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1; per la prima volta, le due Camere sono scelte dalla stessa platea di elettori, in forza della legge costituzionale 18 ottobre 2021, n. 1, che ha abbassato da 25 a 18 anni il requisito dell'età per l'elettorato attivo del Senato, uniformandolo a quello per la Camera.

I parlamentari neoeletti trovano una situazione diversa. Il Senato, sul finire della XVIII legislatura, ha approvato alcune modifiche regolamentari, per lo più consequenziali alla riduzione dei suoi componenti, ma attente anche ad altri aspetti: tra tutte spicca l'istituzione del Comitato per la legislazione. La Camera ha lasciato immutato il suo regolamento, rinviando alla nuova legislatura ogni decisione in merito: una prima risposta arriva tempestivamente.

Il Presidente della Repubblica scioglie le Camere ed indice le nuove elezioni il 21 luglio 2022, pochi mesi prima della fine naturale della legislatura, troncata in maniera un po' brusca. Così brusca, che la corsa a chiudere i procedimenti più necessari ed urgenti impegna alacramente i parlamentari<sup>2</sup>. Dopo lo scioglimento vengono approvati: due scostamenti di bilancio<sup>3</sup>; le modifiche al regolamento del Senato; una legge costituzionale<sup>4</sup> e 14 leggi ordinarie, delle quali 13 nel mese di agosto. Tra queste ultime figurano 2 leggi del ciclo annuale di bilancio (assestamento e rendiconto) e leggi delega particolarmente qualificanti, come la legge di

<sup>2</sup> Per i riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul diritto e la prassi parlamentare, anche con specifico riferimento all'espansione dei limiti della *prorogatio* nella XVIII Legislatura, si vedano Di Cesare e Zito (2022) e Carboni (2023). Sulle sfide poste dal PNRR per migliorare la qualità della legislazione si veda Rubechi (2022).

<sup>3</sup> Una prima richiesta di autorizzazione al ricorso a maggiore indebitamento è stata approvata il 27 luglio dal Senato ed il 28 dalla Camera; la seconda è stata approvata rispettivamente il 13 e il 15 settembre.

<sup>4</sup> Legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2, Modifica all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità, approvata definitivamente dalla Camera il 28 luglio 2022.

delegazione europea 2021 e, soprattutto, la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021<sup>5</sup>.

Nei sette mesi scarsi antecedenti lo scioglimento le Camere hanno dovuto affrontare eventi tra loro diversissimi ma accomunati da un fortissimo impatto politico, economico, sociale e ambientale: l'elezione del Presidente della Repubblica; l'invasione russa dell'Ucraina con le conseguenti crisi umanitaria, alimentare ed energetica; l'emergenza siccità; la prima attuazione del PNRR. Soltanto quest'ultima, ovviamente, sarà oggetto del presente capitolo.

### *3.2.2. La risposta del Senato nella XVIII legislatura e l'istituzione del Comitato per la legislazione*

Il Senato, nella seduta del 27 luglio 2022, ha approvato un pacchetto di modifiche al regolamento per lo più conseguenti alla riduzione del numero dei componenti, ma contenenti anche altro: in particolare, ai fini che qui interessano, le Commissioni permanenti, ridotte da 14 a 10, vengono 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<sup>6</sup>. 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 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.

<sup>5</sup> Le altre leggi sono: 3 leggi ordinarie; 3 ratifiche; 1 legge delega; 3 leggi di conversione.

<sup>6</sup> L'istituzione del Comitato suscita immediato interesse nella dottrina. Sia consentito rimandare ad un mio breve scritto apparso sulla newsletter del CESP (Centro di studi sul Parlamento – Luiss) e disponibile sul sito [academia.eu](http://academia.eu) (*La riforma zoppa e il Comitato per la legislazione del Senato*); si vedano soprattutto Micari (2022), Ciaurro (2022) e, per uno sguardo di insieme sui soggetti della buona scrittura delle leggi, Rotolo (2023).

A queste differenze desidero accennare nella prospettiva di quanto dirò nel paragrafo dedicato alla Commissione parlamentare per la semplificazione. Dal punto di vista della composizione le differenze maggiori sono almeno tre: gli 8 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<sup>7</sup>. Proprio là dove, forse, sarebbe stata 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<sup>8</sup>.

Dal punto di vista 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<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>. 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) e i suoi pareri costituiscono parte qualificante

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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».

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. La loro attività e in particolare le loro convergenze saranno verificate nel prossimo Annuario, visto che la prima seduta del Comitato per la legislazione del Senato si è svolta il 17 gennaio 2023, con l'elezione del presidente. Mi limito ad anticipare due aspetti:

- il Comitato del Senato è da subito molto operativo, evidentemente giovandosi dell'esperienza maturata dall'omologo organo della Camera in 25 anni di storia<sup>11</sup>: nella prima seduta dedicata all'attività consultiva, il 24 gennaio 2023, 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 4 componenti e il Sottosegretario Matilde Siracusano, che assicura la partecipazione del Governo ai lavori del Comitato;
- 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.

### 3.2.3. La risposta (in *più* tempi) della Camera dei deputati nella XIX legislatura

La Camera dei deputati, che nella XVIII legislatura aveva optato per l'opzione zero, approva tempestivamente un (minimale) pacchetto di modifiche regolamentari, incidenti su *quorum* e indicazioni numeriche contenuti in numerosi articoli del regolamento, nella seduta del 30 novembre 2022, con voto unanime di tutti i 266 deputati presenti. Questo primo pacchetto<sup>12</sup> rientra nella strategia del doppio binario illustrata dal presidente Fontana nella seduta della Giunta per il regolamento del 15 novembre 2022, nella quale evidenzia «la necessità di occuparsi prioritariamente degli adeguamenti numerici (da collocare in una prima *tranche* di riforma da licenziare in tempi strettissimi), per rimettere ad un “secondo binario”, da avviare

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Per i primi commenti si vedano Sulpizi (2022) e Ciaurro (2022).

subito, ma da concludere in tempi necessariamente più lunghi, l'elaborazione di un progetto più ampio e articolato di riforma»<sup>13</sup>. Nel momento in cui scrivo (agosto 2023) il percorso sul secondo binario procede con obiettivi ambiziosi, che includono qualità della legislazione e monitoraggio delle politiche pubbliche<sup>14</sup>, e per lo più in modalità informale (ne tratterò nel prossimo Annuario).

### 3.3. *La Commissione parlamentare per la semplificazione: un organo da ripensare anche in chiave di interlocuzione con il Governo sulle relazioni AIR e Normattiva?*

#### 3.3.1. *Mancanze, andamenti irregolari, ritardi*

Nell'Annuario 2021 (terzo capitolo, paragrafo 3.5, pag. 63) si constatavano la mancanza di relazioni AIR trasmesse alle Camere dalle autorità indipendenti e l'andamento irregolare delle relazioni governative sul programma Normattiva e sul progetto x-leges. Nel 2022 il quadro non è migliorato: non risultano relazioni trasmesse dalle autorità indipendenti nei mesi finali della XVIII legislatura e nei primi tre mesi della XIX, ad eccezione, nel febbraio 2022, della relazione della Consob sulle analisi e verifiche di impatto della regolamentazione ultimate nel 2021.

Le relazioni governative su Normattiva e x-leges hanno avuto, negli ultimi anni, un andamento un po' irregolare, dovuto a vari fattori, tra cui la tardiva costituzione della Commissione parlamentare per la semplificazione nella XVIII legislatura (il 23 gennaio 2019) e la pandemia. Così, nel 2018 l'audizione salta anche per l'assenza dell'interlocutore parlamentare ma nel 2019 l'audizione del presidente del Comitato di gestione del portale Normattiva, Claudio Zucchelli, svolta (con notevole ritardo) il 14 novembre 2019, tratta tutto il periodo da maggio 2017 alla fine del 2019; il 20 maggio 2021 il presidente Stumpo comunica che la relazione (riguardante tutto il periodo dal 18 novembre 2019 al 30 aprile 2020) è stata trasmessa e annuncia l'intenzione di convocare, la settimana successiva, un ufficio di presidenza, integrato dai rappresen-

<sup>13</sup> Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 15 novembre 2022, pag. 3.

<sup>14</sup> Il presidente Fontana, nella seduta della Giunta del 18 gennaio 2023, ha delineato cinque macro-obiettivi: la razionalizzazione del lavoro parlamentare (a partire dalla valorizzazione del ruolo delle Commissioni anche al fine di riqualificare l'attività dell'Assemblea, che dovrebbe essere la sede privilegiata di svolgimento di dibattiti di carattere politico sulle scelte fondamentali); l'innovazione e l'apertura all'esterno (rafforzando le forme di interlocuzione con i cittadini, anche con piattaforme di dialogo fra Commissioni e società civile); il controllo (con l'introduzione di strumenti per il monitoraggio delle politiche pubbliche); la qualità della legislazione (anche attraverso il rafforzamento del ruolo del Comitato per la legislazione e introducendo strumenti che favoriscano il recepimento dei suoi pareri); la manutenzione del regolamento (con il suo aggiornamento riguardo ad istituti, strumenti e denominazioni ormai del tutto superati e modificati nell'ordinamento).

tanti dei gruppi, dedicato all'argomento<sup>15</sup>. La relazione non viene pubblicata sulle pagine web della Commissione, ma, come già segnalato nell'Annuario 2021, provvede il DAGL ad assicurarle la dovuta pubblicità, con la pubblicazione sul proprio sito<sup>16</sup>. È un passaggio importante, perché consente a tutti gli interessati di attingere all'unica fonte disponibile per avere informazioni sullo sviluppo dei due progetti Normattiva ed ex-leges. Nel 2022 il Governo trasmette la relazione riguardante l'anno precedente il 18 maggio (con un minimo ritardo rispetto alla scadenza del 30 aprile fissata dall'articolo 1, comma 313, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 – legge di stabilità 2014), ma la Commissione ne prende atto soltanto a scioglimento avvenuto, il 3 agosto 2022, quando viene pubblicata in allegato al resoconto della seduta, previa comunicazione del presidente, *nemine contradicente* e senza nessun commento.

I ritardi nella costituzione della Commissione tendono a dilatarsi nel corso del tempo: nella XVI legislatura bastano 50 giorni per la sua costituzione (dalla prima seduta delle Camere, il 29 aprile 2008, al 19 giugno); nella XVII legislatura, trascorrono quattro mesi e mezzo (dalla prima riunione delle Camere il 15 marzo 2013 al 1° agosto, data della prima seduta della Commissione); nella XVIII legislatura trascorrono 10 mesi (dal 23 marzo 2018 al 23 gennaio 2019); nella XIX legislatura sono già passati invano dieci mesi (il ritardo – annoto incidentalmente – investe anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali<sup>17</sup>).

Questi ritardi dipendono essenzialmente da due fattori: in primo luogo, l'assenza di materiale (soprattutto schemi di atti normativi del Governo) su cui lavorare entro scadenze definite; in secondo luogo, le difficoltà negli accordi tra i gruppi per l'attribuzione delle cariche nell'ufficio di presidenza della Commissione.

### 3.3.2. Competenze, raccordi, convergenze

Concentrandomi sul primo fattore, i ritardi nella costituzione sono inversamente proporzionali al ruolo da essa svolto: al decrescere di quest'ultimo, aumentano i primi. Questa evenienza, la novità rappresentata dall'istituzione del Comitato per la legislazione anche al Senato e la vicenda delle relazioni su Normattiva e x-leges dovrebbero indurre le Camere a riflettere sulla Commissione. Le alternative sul tappeto sono tre: mantenere lo *status quo*, rischiando la consunzione dell'organismo o comunque una sua sotto-utilizzazione; sopprimere la Commissione, attribuendo le residue competenze ad altri organi; rivitalizzarla.

<sup>15</sup> Una riunione dell'ufficio di presidenza si svolge soltanto il 22 giugno 2021 e dura appena 10 minuti.

<sup>16</sup> Tutte le relazioni su Normattiva ed x-leges sono consultabili all'indirizzo web pagina Governo Italiano - Dipartimento affari giuridici e legislativi dal 19 luglio 2022.

<sup>17</sup> La cui istituzione è avvenuta soltanto il 13 settembre 2023, con l'elezione del presidente e dell'ufficio di presidenza.

La prima ipotesi è la più probabile e la peggiore, anche perché prolungherebbe e aggraverebbe il silenzio sui progetti Normattiva e x-leges. Sarebbe allora preferibile la soppressione, attribuendo la competenza sui due progetti ed eventuali competenze residue ad altri organismi (in assenza di altri organi bicamerali si potrebbe puntare sulle Commissioni permanenti e/o sui Comitati per la legislazione).

La terza ipotesi sarebbe la migliore. Presuppone una ricognizione delle competenze della Commissione, per verificare quelle ancora “vive”, una riflessione sui suoi rapporti con i Comitati per la legislazione e una valutazione dell’opportunità di ripensarne la composizione e le attribuzioni.

Per quanto riguarda le competenze, l’articolo 26 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), recante delega al Governo per la revisione dei procedimenti amministrativi in funzione di sostegno alla concorrenza e per la semplificazione in materia di fonti energetiche rinnovabili, attribuisce alla Commissione non soltanto il parere sugli schemi dei decreti legislativi in materia di fonti energetiche rinnovabili (comma 7), bensì anche la funzione più generale – e potenzialmente ricca di prospettive – di una verifica periodica dello stato di attuazione delle disposizioni recate dall’articolo, con il compito di riferirne ogni sei mesi alle Camere (comma 10). L’attribuzione di nuove competenze costituisce un’importante novità a fronte del languente scenario nel quale talune delle vecchie attribuzioni della Commissione non vengono esercitate come meriterebbero (il riferimento è alle relazioni su Normattiva e x-leges e, come vedremo subito, all’Agenda per la semplificazione) e altre si sono più o meno naturalmente esaurite; in particolare:

- i termini per l’esercizio delle altre deleghe per le quali la Commissione era stata chiamata in gioco nelle scorse legislature risultano scaduti<sup>18</sup>;
- l’Agenda per la semplificazione, nella cui prima edizione (2015-2017) la Commissione aveva interloquito attivamente con il Governo<sup>19</sup>, sembra or-

<sup>18</sup> L’ultima grande legge delega che ha mobilitato intensamente la Commissione è stata la legge 7 agosto 2015, n. 124, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Gli ultimi pareri, resi dalla Commissione il 27 novembre 2019, hanno riguardato gli schemi dei decreti legislativi 27 dicembre 2019, n. 172, Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante «Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell’articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» e 27 dicembre 2019, n. 173, Disposizioni in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate, ai sensi dell’articolo 1, commi 2, lettera a), 3, 4 e 5, della legge 18 dicembre 2018, n. 132. Il preambolo di quest’ultimo decreto dà conto soltanto dei pareri espressi dalle «competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», omettendo il riferimento alla Commissione parlamentare per la semplificazione.

<sup>19</sup> L’interlocuzione aveva accompagnato passo dopo passo l’attuazione dell’Agenda attraverso tre audizioni: del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione Maria Anna Madia il 14 maggio 2015 e il 27 aprile 2016; del Sottosegretario di Stato per la semplificazione e la pubblica amministrazione Angelo Rughetti il 18 maggio 2017.

mai esclusivo appannaggio della Conferenza unificata, con esclusione di un sostanziale coinvolgimento parlamentare. Eppure, l'articolo 15 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, nel modificare l'articolo 24 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), al fine di prevedere l'adozione dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023, non ha intaccato l'ultimo periodo del comma 1, il quale dispone che «Il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione illustra alla Commissione parlamentare per la semplificazione i contenuti dell'Agenda per la semplificazione entro quarantacinque giorni dalla sua approvazione da parte del Consiglio dei ministri e riferisce sul relativo stato di attuazione entro il 30 aprile di ciascun anno». Nonostante la perdurante vigenza di questa disposizione, la Conferenza unificata, nella seduta del 21 dicembre 2017, ha sancito l'accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome e gli enti locali sull'aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione per il triennio 2018-2020 senza renderne partecipe la Commissione, complice lo scioglimento delle Camere alla fine della XVII legislatura e la sua tardiva costituzione in quella successiva. Nella XVIII legislatura, la Commissione ha intercettato le vicende connesse con l'ultima edizione dell'Agenda e con il suo aggiornamento<sup>20</sup>, denotando scarso interesse per una procedura complessa e rilevante, che ha permesso di conseguire in passato importanti risultati. Nella seduta del 2 dicembre 2020 il presidente della Commissione, in sede di comunicazioni sulla programmazione dei lavori, richiama l'Agenda e l'opportunità di audire il Ministro per la funzione pubblica; nell'audizione, svolta il 13 gennaio 2021, il Ministro Fabiana Dadone illustra i contenuti dell'Agenda e il metodo di lavoro adottato ma la seduta termina senza la possibilità di un dibattito, rinviato ad altra seduta e mai avvenuto.

Si tratta allora di rafforzare, rilanciare, rivitalizzare tutte queste competenze, attribuendo un ruolo alla Commissione anche in altri procedimenti delegati particolarmente complessi che investano la pubblica amministrazione e riattivando l'interlocuzione delle istituzioni parlamentari nelle agende per la semplificazione.

Resta un altro fronte che potrebbe essere condiviso con i Comitati per la legislazione: questi ultimi verificano di volta in volta la presenza e la struttura delle relazioni AIR; alla Commissione potrebbe essere attribuita l'interlocuzione con il Governo sulla relazione annuale in materia. Inoltre, la Commissione potrebbe

<sup>20</sup> Nella seduta dell'11 maggio 2022 la Conferenza unificata ha sancito l'Intesa tra Governo, Regioni, Province autonome ed Enti locali sull'aggiornamento dell'Agenda per la semplificazione 2020-2026 al fine di allinearla al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

diventare l'interlocutrice delle autorità indipendenti sulle tematiche della better regulation e sulla valutazione di impatto.

Dal punto di vista della composizione, se i componenti dei Comitati per la legislazione fossero chiamati a far parte anche della Commissione parlamentare<sup>21</sup>, la cui dimensione potrebbe essere dimezzata (dagli attuali 40 componenti – 20 deputati e 20 senatori – a 20), si risolverebbe automaticamente il problema del raccordo tra i tre organismi (a questo fine, sarebbe utile la parità di componenti tra i due Comitati, con l'innalzamento a 10 dei componenti senatori).

La Commissione potrebbe diventare così la casa comune dei due Comitati, dove svolgere attività conoscitiva e consultiva su atti del Governo ed interloquire con l'esecutivo e con le autorità indipendenti sui temi della qualità, della semplificazione e della valutazione, mettendo a fattor comune riflessioni e buone pratiche. Il presidente del Comitato per la legislazione della Camera Alessio Butti, intervenendo nel seminario di Torino di cui al paragrafo 3.5.2, ha auspicato l'istituzione anche al Senato di un organismo analogo – come poi avvenuto – arrivando a prospettare un organismo bicamerale, «un Comitato per la legislazione che abbracci entrambi i rami del Parlamento»<sup>22</sup>. La prospettiva qui delineata vedrebbe come casa comune una rivitalizzata e dimezzata Commissione parlamentare per la semplificazione, ove potrebbero anche convergere le strutture di supporto (segreteria e documentazione) delle due Camere.

### 3.4. *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 stati 6; i mesi a cavallo tra la fine della XVIII e l'inizio della XIX legislatura segna-

<sup>21</sup> Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto, in via sperimentale, con una semplice intesa tra i presidenti delle due Camere, con il consenso dei gruppi parlamentari.

<sup>22</sup> È una prospettiva più volte affacciata in dottrina, con diversi accenti e sfumature. A titolo esemplificativo, si vedano Rivosecchi (2007), Di Porto (2020 e 2022b) e da ultimo, Rotolo (2023). Nel 2020 scrivevo: «Una Commissione parlamentare per la qualità e la valutazione delle politiche pubbliche potrebbe pure assorbire ed estendere all'intero Parlamento i compiti oggi svolti alla sola Camera dal Comitato per la legislazione» (Di Porto 2020, p. 398). Di diverso avviso Rotolo (2023), il quale prospetta «un apposito organismo bicamerale per le politiche pubbliche», il quale «potrebbe essere, attraverso un'ordinata cooperazione istituzionale, uno straordinario supporto all'attività dell'ipotetico Comitato bicamerale per legislazione nell'elaborazione del prodotto normativo» (p. 168).

no una sospensione; una proiezione sul primo semestre 2023 mostra già 11 dossier comprensivi del paragrafo sull'analisi d'impatto di genere.

Una storia ancora da scrivere riguarda invece la valutazione dell'impatto sulla lotta alla criminalità organizzata transnazionale. Il Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione della Camera dei deputati<sup>23</sup>, nella riunione del 6 maggio 2021, ha 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.

### *3.5. Il PNRR in Parlamento*

#### *3.5.1. L'esame della prima relazione governativa sull'attuazione del PNRR*

Il 2022 è il primo anno pieno di attuazione del PNRR, che deve subito fare i conti con gli sconvolgi provocati dall'invasione russa dell'Ucraina e il conseguente aumento delle materie prime. Potrebbe comunque sorprendere la puntualità con cui l'Italia rispetta le scadenze dei primi trimestri del Piano e riceve i relativi finanziamenti: la prima rata semestrale da 21 miliardi di euro (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti) è versata dalla Commissione europea il 13 aprile 2022, a seguito della valutazione positiva sugli obiettivi del PNRR che l'Italia doveva conseguire entro il 31 dicembre 2021. La seconda rata semestrale da 21 miliardi di euro (10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti) è versata il 9 novembre 2022, a seguito della valutazione preliminare positiva sul raggiungimento degli obiettivi e dei traguardi previsti per il primo semestre del 2022. Subito dopo, ma sarà oggetto del prossimo Annuario, qualcosa si inceppa. Il 30 dicembre 2022 il Governo italiano invia alla Commissione la richiesta di pagamento della terza rata del PNRR, considerando raggiunti tutti gli obiettivi e traguardi previsti per il secondo semestre 2022. L'erogazione dell'importo dovuto, pari a 19 miliardi di euro, viene però via via differita per allungare i tempi della valutazione dei traguardi e degli obiettivi del PNRR da raggiungere entro il 31 dicembre 2022. Soltanto il 28 luglio 2023 la Commissione europea ha espresso una valutazione preliminare positiva sul pagamento della terza rata, di cui si riferirà nella prossima edizione dell'Annuario.

Il Governo è puntuale anche nell'invio alle Camere della prima relazione sullo stato di attuazione del Piano, il 24 dicembre 2021. La seconda relazione viene

<sup>23</sup> Le riunioni del Comitato, istituito in seno all'ufficio di presidenza e attualmente presieduto dal vicepresidente Ettore Rosato, sfuggono ad ogni forma di pubblicità. In rari casi, le sue decisioni vengono divulgate attraverso comunicati stampa.

trasmessa a ridosso della prima riunione delle nuove Camere, negli ultimi giorni della XVIII legislatura (il 7 ottobre 2022). In questa sede mi concentro quindi sulla prima relazione, il cui esame tiene impegnate le Camere fino a giugno 2022, con modalità ed esiti differenti. Alla Camera, la Relazione (Doc, CCLXIII, n. 1) viene assegnata a tutte le Commissioni permanenti, otto delle quali approvano una o più risoluzioni (tra parentesi sono indicati date e numeri delle risoluzioni approvate): Agricoltura (9 marzo: 8-00151); Bilancio (15 marzo: 8-00154 e 8-00155); Politiche dell'Unione europea (15 marzo: 8-00152 e 8-00153); Cultura (16 marzo: 8-00157); Affari sociali (17 marzo: 8-00158 e 8-00159); Giustizia (24 marzo: 8-00160); Affari costituzionali (21 aprile: 8-00166 e 8-00167); Trasporti (21 aprile: 8-00168). Riassuntivamente: le Commissioni Bilancio, Politiche dell'Unione europea, Affari sociali e Affari costituzionali approvano sia la risoluzione di maggioranza sia quella presentata dall'unico gruppo di opposizione (Fratelli d'Italia), magari in un testo riformulato; nelle Commissioni Cultura e Trasporti il gruppo di Fratelli d'Italia converge sulla risoluzione predisposta dal relatore; nelle Commissioni Agricoltura e Giustizia le risoluzioni di Fratelli d'Italia vengono respinte.

Al Senato il Doc. CCLXIII, n. 1 è stato assegnato alle Commissioni riunite 5<sup>a</sup> (Bilancio) e 14<sup>a</sup> (Politiche dell'Unione europea); è stato presentato, nella seduta del 15 giugno, uno schema di risoluzione, che non è stato votato.

Per i profili qui rilevanti, si segnalano, in particolare, le risoluzioni approvate alla Camera dalle Commissioni Affari costituzionali e Bilancio e lo schema di relazione presentato presso le Commissioni riunite del Senato. In questi documenti si presta attenzione al monitoraggio dell'attuazione del Piano (anche da parte dei cittadini) e agli strumenti utili a tal fine (in particolare, il sistema informatico REGIS); le risoluzioni approvate dalla Commissione Affari costituzionali guardano anche ai temi della semplificazione (normativa ed amministrativa) e della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni.

Se pure l'insistenza sul monitoraggio dell'attuazione è comunque importante, non si registra ancora un vero salto di qualità nella cultura della valutazione, che il PNRR dovrebbe favorire, visto che è tutto improntato ad una logica di risultato.

### 3.5.2. *Un caso di reversal scongiurato alla Camera*<sup>24</sup>

L'articolo 24, paragrafo 3, del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, dispone il divieto di invertire la marcia (*reversal*) nelle riforme PNRR, precisando che «il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in

<sup>24</sup> Traggio tutte le notizie relative al tema trattato in questo paragrafo da Lupo (2023a).

misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate [“reversed” nel testo in inglese] dallo Stato membro interessato».

Nella fase di passaggio dal Governo Draghi al Governo Meloni il rischio di infrangere il divieto è stato scongiurato.

Il 30 giugno 2022, il governo presieduto da Mario Draghi aveva indicato le disposizioni volte ad introdurre sanzioni per i commercianti che avessero rifiutato di accettare pagamenti elettronici, a prescindere dal relativo importo<sup>25</sup>, tra quelle attuative della milestone M1C1-10320, nell’ambito della riforma dell’amministrazione tributaria, visti gli effetti positivi che l’obbligo in questione è destinato a originare sulla riduzione dell’evasione fiscale. Il 27 settembre viene pubblicata la valutazione positiva della Commissione europea circa il conseguimento delle misure richieste ai fini del versamento della seconda rata del PNRR, incluso l’obbligo per i commercianti di accettare pagamenti elettronici. A distanza di poche settimane, il nuovo governo scaturito dalle elezioni politiche di settembre 2022 preannuncia l’intenzione di introdurre una soglia al di sotto della quale escludere l’obbligo di accettare pagamenti elettronici (attraverso i cosiddetti POS). La modifica normativa è inserita – con l’introduzione di una soglia di 60 euro – nell’articolo 69, comma 2, del disegno di legge di bilancio per il 2023 (A. C. 643). L’adozione del disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri è accompagnata da una nota alla stampa che annuncia sul tema interlocuzioni in corso con la Commissione europea. Tali interlocuzioni danno ovviamente esito negativo con la conseguente espunzione, dal testo sottoposto alla discussione nell’Assemblea della Camera, della norma contestata.

Si tratta (lo annota anche N. Lupo nel testo citato in nota) di una vicenda piccola, che qui si è considerato opportuno riportare (su segnalazione di G. Piccirilli) perché di alto impatto mediatico e molto istruttiva: dimostra infatti la forza di resistenza delle riforme previste nel PNRR a fronte di spinte di tipo elettoralistico e corporativo; dimostra anche l’incidenza dell’Unione europea sulle politiche legislative italiane.

### *3.5.3. Il seminario del Comitato per la legislazione della Camera su PNRR e Assemblée legislative*

Il Comitato per la legislazione della Camera (lo annotavo già nell’Annuario 2021) non è stato formalmente coinvolto nelle procedure parlamentari che hanno accompagnato l’approvazione e l’attuazione del PNRR, ma non ha mancato comunque di far sentire la sua voce, sia nell’attività consultiva<sup>26</sup>, sia organizzando, in

<sup>25</sup> Tali disposizioni erano contenute nei due decreti-legge dedicati al PNRR, n. 152 del 2021 e n. 36 del 2022.

<sup>26</sup> Annuario 2021, in particolare alle pp. 57-61; nello stesso volume, si vedano anche il capitolo curato da Elena Griglio (2022) e le indicazioni bibliografiche; si veda inoltre Bartolucci e Gianniti (2022).

collaborazione con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, un seminario, svoltosi a Torino il 1° aprile 2022, intitolato «Il PNRR e le Assemblee legislative».

La nota tematica predisposta per l'occasione dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati e dall'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie - ISSIRFA del CNR offre numerosi spunti di riflessione, alcuni dei quali rilanciati nel seminario<sup>27</sup>. Ne segnalo due: il primo è relativo al *continuum* valutazione delle politiche pubbliche e politiche sulla qualità della normazione e della legislazione<sup>28</sup>; il secondo prospetta l'opportunità di una sede parlamentare *ad hoc* idonea a svolgere la costante attività conoscitiva e di indirizzo imposta dal PNRR,

in modo da costituire un raccordo simmetrico alla cabina di regia istituita a livello governativo. Come nella cabina di regia governativa vengono convogliate anche le istanze dei livelli di governo territoriale, così la sede parlamentare individuata dovrebbe essere luogo di confronto e di elaborazione di metodologie comuni con i legislativi regionali. Le riforme dei regolamenti di Camera e Senato e degli organismi bicamerali in discussione possono rappresentare un'occasione preziosa per approfondire questi aspetti<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Il seminario si è articolato in diverse fasi: alla presentazione di Paolo Pietrangelo, direttore generale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee elettive delle Regioni e delle Province autonome hanno fatto seguito i saluti istituzionali del vice presidente del Consiglio regionale del Piemonte Francesco Graglia e del presidente della stessa Regione Alberto Cirio; sono quindi intervenuti Giulio Salerno, direttore dell'ISSIRFA-CNR, Nicola Lupo, coordinatore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione ai fini dell'attuazione del PNRR, Maria Teresa Polito, presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il vice presidente della Camera Ettore Rosato, il presidente del Comitato per la legislazione della Camera Alessio Butti, il presidente del Consiglio regionale del Veneto, coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee elettive delle Regioni e delle Province autonome Roberto Ciambetti, la presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali Emanuela Corda e il presidente della Commissione Bilancio della Camera Fabio Melilli. Gli atti sono disponibili all'indirizzo web [www.piemontedelleautonomie.it](http://www.piemontedelleautonomie.it).

<sup>28</sup> La nota tematica (p. 8) fa riferimento all'esigenza «di pensare l'attività di monitoraggio del Piano come un flusso di informazioni continua da parte del Governo al quale possa corrispondere un'analisi costante da parte del Parlamento; dovrebbe in altre parole essere favorita la conoscenza costante ed aggiornata su come il Piano sta dispiegando i suoi effetti in modo che il Parlamento e il Governo (e, in ambito regionale, i consigli regionali in dialogo con le giunte) possano condividere, magari in sede di programmazione, la scelta degli strumenti normativi idonei. In questo modo si potrebbe insomma creare, nell'attuazione del PNRR, un continuum virtuoso tra valutazione delle politiche pubbliche e politiche sulla qualità della normazione e della legislazione».

<sup>29</sup> Nicola Lupo riprende questo spunto, proponendone una rimodulazione: «La Nota introduttiva accenna alla possibilità di istituire una struttura ad hoc, di tipo bicamerale. È chiaro che una struttura ad hoc potrebbe essere utile a coordinare il policentrismo parlamentare e a marcare stretto il Governo e le pubbliche amministrazioni su queste tematiche. Tuttavia, essa non può essere sostitutiva, perché tutte le Commissioni permanenti sono profondamente interessate dal PNRR. Essa può essere, al più, un facilitatore, un coordinatore».

### 3.6. *Conclusioni*

Come ho accennato nel paragrafo 3.3.2, e come ha sostenuto, allargando lo sguardo anche al DAGL, Rotolo (2023), l'istituzione al Senato del Comitato per la legislazione « *potenzialmente portatrice* di conseguenze per l'intero sistema di buona scrittura delle leggi, dovendosi misurare con organi che presentano prerogative differenti ed esperienze maturate nel corso del tempo» (p. 144).

La riduzione dei parlamentari, la necessità di un ripensamento della Commissione parlamentare per la semplificazione e la coesistenza di due Comitati analoghi (ma diversi) dovrebbero indurre ad una riflessione organica, che potrebbe portare all'istituzione di un nuovo organismo bicamerale, casa comune dei componenti dei due Comitati, al vertice di una triade competente a tutto tondo sui temi della valutazione e della qualità della legislazione, in una prospettiva di circolarità tra momento valutativo e momento decisionale.



CAPITOLO QUARTO  
LE TENDENZE DEL DRAFTING NORMATIVO STATALE:  
LA FATICA DI PROGRAMMARE E LA TENTAZIONE DI DEROGARE

*Giovanna Perniciaro\**

SOMMARIO: 4.1. Premessa. Il tentativo di ritorno alla “normalità” e l’emergere di nuovi fattori esogeni. – 4.2. La (nuova) crisi ucraina e il protrarsi dell’emergenza normativa. – 4.2.1. Il ricorso a procedure in deroga ... – 4.2.2. ... e a misure “urgenti” ed eterogenee per mitigare l’impatto (di pandemia e guerra) dell’aumento dei prezzi dell’energia. – 4.3. Il PNRR un’occasione (persa?) per rafforzare il metodo della programmazione e migliorare la qualità della legislazione. – 4.4. Fine dello stato d’emergenza sanitaria ... e prosecuzione di quella normativa? – 4.5. Cenni conclusivi.

4.1. *Premessa. Il tentativo di ritorno alla “normalità” e l’emergere di nuovi fattori esogeni*

Quelli che ci siamo lasciati alle spalle, dal 2020 ad oggi, sono anni di “crisi”, sotto diversi profili, non ultimo quello normativo. Gli eventi che il nostro Paese ha dovuto affrontare hanno richiesto di intervenire con una rapidità che ha finito per comportare alcune alterazioni al sistema delle fonti (che, invero, aveva già subito diversi scossoni), a derogare sempre più alla programmazione e, in definitiva, alla buona qualità della legislazione (elementi che stentano ad affermarsi anche in condizioni di normalità)<sup>1</sup>.

La seconda parte del 2021 – come segnalato nell’Annuario dello scorso anno<sup>2</sup> – aveva lasciato intravedere una ripresa dell’attività normativa ordinaria e il ritorno al tema della qualità della normazione, in chiave “propositiva” piuttosto che soltanto come denuncia di una mancata attenzione alla stessa.

Del resto, da un lato, si registrava il progressivo ridimensionamento dell’emergenza sanitaria legata al Covid-19. Dall’altro, l’attuazione del Piano nazionale di

\* Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente capitolo sono riferibili esclusivamente all’autrice e non impegnano in nessun modo l’istituzione per cui presta la propria attività lavorativa.

<sup>1</sup> Osserva che «la pandemia non sembra aver determinato bruschi cambiamenti di direzione nel percorso evolutivo delle diverse istituzioni pubbliche, ma ha operato soprattutto come un potentissimo acceleratore di tendenze per larga parte già in atto, e perciò individuabili già negli anni o nei mesi che hanno preceduto il febbraio 2020», Lupo (2022b), p. 11.

<sup>2</sup> Segnalava un «tentativo di ritorno a prassi normative più conformi al principio di legalità» seppure in un quadro ancora complesso e frammentato, Griglio (2022), p. 70.

ripresa e resilienza (PNRR)<sup>3</sup> si sperava potesse rappresentare un veicolo per indirizzare verso una «programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo» per evitare di fare ricorso, a ridosso delle scadenze, «a decreti-legge di ampie dimensioni, con possibile pregiudizio di un'adeguata istruttoria legislativa»<sup>4</sup>.

Diversamente da quanto ci si augurava, invece, il 2022 si è rivelato un anno ancora profondamente condizionato da fattori esogeni, che a loro volta hanno influito sulle tendenze del *drafting* normativo. Il riferimento va, in particolare, a due “eventi” che hanno decisamente inciso sulla produzione normativa: da un canto, l'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa nel febbraio 2022, con quello che ha comportato sotto il profilo degli aiuti e della crisi energetica; dall'altro, la crisi di governo che, nel luglio 2022, ha provocato le dimissioni dell'esecutivo, lo scioglimento anticipato delle Camere da parte del Presidente della Repubblica e, dunque, l'indizione delle elezioni politiche, a seguito delle quali a ottobre 2022 ha preso avvio la XIX legislatura repubblicana<sup>5</sup>.

Come si accennava, va comunque sottolineato che nel corso del 2022, nonostante i diversi fronti “emergenziali”, non sono mancate le spinte verso il ritorno a una legislazione di tipo “ordinario” e un rinnovato interesse verso la buona qualità della legislazione<sup>6</sup>. In questa direzione si possono inquadrare decisioni come quella di prevedere anche al Senato il Comitato per la legislazione<sup>7</sup>; l'istituzione di

<sup>3</sup> Mentre il 2021 ha rappresentato l'anno di pianificazione, il 2022 è il primo degli anni in cui gli Stati membri devono raggiungere traguardi e obiettivi. Solo per rammentare alcuni passaggi, si ricorda che il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea. La Decisione contiene un allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l'assegnazione delle risorse su base semestrale. Successivamente, il 28 dicembre 2021 il Commissario europeo per l'economia Paolo Gentiloni e il Ministro dell'Economia e delle Finanze Daniele Franco hanno siglato gli *Operational Arrangements* (OA) relativi al PNRR dell'Italia, con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026) relativi al conseguimento dei traguardi ed obiettivi (*Milestone* e *Target*) necessari per il riconoscimento delle rate di rimborso semestrali delle risorse PNRR in favore dell'Italia.

<sup>4</sup> Così aveva auspicato il Comitato per la legislazione della Camera, in occasione del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021.

<sup>5</sup> Le elezioni si sono svolte il 25 settembre 2022. Il governo Draghi, il cui mandato era iniziato a febbraio 2021, è rimasto in carica per il solo disbrigo degli affari correnti fino al 22 ottobre, giorno in cui ha prestato giuramento il Governo Meloni, il primo della XIX legislatura. M. Ladu (2022), p. 907.

<sup>6</sup> Sull'esigenza che vengano rispettati «standard minimi di intelligibilità del significato delle proposizioni normative», Corte costituzionale n. 110 del 2023. Nella decisione la Corte costituzionale richiama altre giurisdizioni costituzionali affini a quella italiana, nelle quali l'accessibilità e l'intelligibilità della legge rappresentano principi di rango costituzionale.

<sup>7</sup> Il Comitato per la legislazione del Senato è disciplinato dall'articolo 20-*bis* del Regolamento interno, introdotto con la modifica approvata dal Senato il 27 luglio 2022. Sulle analogie e differenze tra i due organi di Camera e Senato, si veda Micari (2022).

una Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione<sup>8</sup>, costituita nell'ambito del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio, cui – nel quadro più ampio della *governance* del PNRR – è assegnato il compito di curare la coerenza e l'efficacia della normazione, ma anche di elaborare azioni ai fini della razionalizzazione e revisione normativa<sup>9</sup>.

Sembra quasi che, a fronte della situazione di ipertrofia normativa che con l'emergenza si è venuta a creare, le stesse istituzioni si siano rese conto dell'esigenza di rafforzare le strutture a “presidio” della buona qualità della legislazione, così da fare “quadrato” intorno ai metodi della normazione.

Nel provare a fare un bilancio delle tendenze della legislazione, tre sembrano in particolare i filoni su cui concentrare l'attenzione: l'osservazione della (nuova) normazione emergenziale legata alla crisi energetica e umanitaria; la gestione della fase conclusiva dello stato di emergenza sanitaria da Covid-19; l'analisi dell'attività normativa nel primo anno di attuazione del PNRR.

#### 4.2. *La (nuova) crisi ucraina e il protrarsi dell'emergenza normativa*

##### 4.2.1. *Il ricorso a procedure in deroga ...*

All'indomani dell'invasione del territorio ucraino da parte della Federazione russa, definita la posizione dell'Italia, una prima questione da affrontare era quella della partecipazione del personale militare alle iniziative della NATO, della cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari e, ancora, dell'emergenza umanitaria.

Nella stessa giornata in cui il Consiglio dei Ministri ha deliberato, ai sensi del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, lo stato di emergenza, per l'intervento all'estero in conseguenza del grave contesto emergenziale in atto nel territorio dell'Ucraina, il Governo ha adottato il decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, recante disposizioni urgenti sulla crisi un Ucraina, cui è seguito a distanza di pochi

<sup>8</sup> L'Unità è stata istituita dall'articolo 5 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, che al comma 3 elenca i compiti assegnati alla stessa. Con l'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41 è stato trasferito alla Struttura di missione PNRR il compito di individuare gli ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti previsti nel PNRR derivanti dalle disposizioni normative e dalle rispettive misure attuative e di proporre rimedi.

<sup>9</sup> Sul ruolo dell'Unità, Audizione del prof. Nicola Lupo (Lupo, 2022d), coordinatore pro tempore dell'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, nella seduta dell'11 maggio 2022, del Comitato per la legislazione della Camera, nell'ambito del ciclo di audizioni su qualità della legislazione ed emergenza. Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione. Quinto turno di presidenza, Camera dei deputati, XVIII legislatura, 13 settembre 2022, p. 167.

giorni, il 28 febbraio, il decreto-legge n. 16/2022 recante ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina.

Il tema all'ordine del giorno era, dunque, anzitutto quello della partecipazione dell'Italia a missioni internazionali nell'ambito dell'Organizzazione del Trattato del Nord-Atlantico, che entrambi i decreti-legge (nn. 14 e 16 del 2022) richiamano espressamente, nei rispettivi preamboli, e la cui disciplina è dettata nell'ordinamento nazionale dalla legge 21 luglio 2016, n. 145. Si tratta della c.d. legge quadro sulle missioni internazionali, che disciplina la procedura in forza della quale si arriva alla decisione di coinvolgere le truppe italiane nelle missioni militari<sup>10</sup>.

Invero, il decreto-legge n. 14/2022 prevede l'applicazione della legge n. 145/2016 per quanto attiene ai profili connessi al trattamento economico e normativo del personale impegnato nelle missioni, nonché quelli penali e contabili, mentre per il resto, al fine di assicurare la partecipazione del personale militare alle iniziative della NATO per l'impiego della forza ad elevata prontezza, denominata *Very High Readiness Joint Task Force*, e assicurare la partecipazione del personale militare al potenziamento dei dispositivi NATO, viene autorizzata l'emanazione di disposizioni in deroga.

Anche l'articolo 3 del medesimo decreto-legge n. 14/2022 autorizza il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo a procedere in deroga. In tal caso, trattandosi di «interventi di assistenza o di cooperazione in favore delle autorità e della popolazione dell'Ucraina», viene espressamente richiamata la deroga alla legge 11 agosto 2014, n. 125 che, per l'appunto, contiene la disciplina sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo. Pur avendo previsto che tali interventi di assistenza o cooperazione vengano deliberati «informando le Commissioni parlamentari competenti». Previsione, quest'ultima, inserita in sede di conversione.

<sup>10</sup> La legge n. 145 del 2016 ha definito in via permanente la procedura da seguire, rispettivamente, per l'avvio di nuove missioni internazionali (articolo 2, comma 2) e la prosecuzione di quelle in corso di svolgimento (articolo 3, comma 1). Per quanto attiene alla procedura relativa all'avvio della partecipazione italiana a missioni internazionali il primo passaggio procedurale previsto dall'articolo 2 è rappresentato da una delibera del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa comunicazione al Presidente della Repubblica ed eventualmente convocando il Consiglio supremo di difesa, ove se ne ravvisi la necessità (articolo 2, comma 1). Successivamente (ai sensi dell'articolo 2, comma 2), le deliberazioni del Consiglio dei ministri dovranno essere comunicate alle Camere le quali tempestivamente le discutono e, con appositi atti di indirizzo, secondo le norme dei rispettivi regolamenti, le autorizzano.

Per il dettaglio circa l'applicazione che ha avuto la legge n. 145/2016 si veda il documento del Servizio Studi della Camera dei deputati, *Le applicazioni della «legge quadro sulle missioni internazionali»*, 1° ottobre 2021, XVIII legislatura, disponibile al seguente link [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105063.pdf?\\_1700054908127](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105063.pdf?_1700054908127), all'interno del quale è riportata la documentazione alla luce della quale sono state autorizzate o prorogate le missioni internazionali, negli anni che vanno dal 2017 al 2021.

La deroga a “procedure ordinarie” è, altresì, richiamata nel successivo decreto-legge n. 16/2022, poi confluito nel primo<sup>11</sup>. In questo caso, infatti, si autorizza la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell’Ucraina, in deroga alle disposizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185 (Nuove norme sul controllo dell’esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento), nonché agli articoli 310 e 311 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare).

Estremizzando e, perciò, correndo il rischio di semplificare, ad una prima impressione sembra che, messi di fronte a una nuova emergenza, si sia fatto ricorso a uno schema già utilizzato: decreto-legge, deroga alla normativa di settore<sup>12</sup>, rinvio (talvolta “in bianco”) ad atti successivi<sup>13</sup>.

Tanto che, con particolare riguardo al secondo decreto-legge, n. 16/2022, il Comitato per la legislazione ha suggerito, tra le altre cose, di approfondire le ragioni poste alla base di una deroga alla normativa in vigore, per quanto attiene alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari, ritenendo infatti possibile «sostenere un’interpretazione in base alla quale già la legge n. 185 del 1990 consentirebbe la cessione dell’equipaggiamento militare» oggetto della previsione normativa<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Durante la prima seduta di esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 14/2022, da parte delle Commissioni riunite III e IV della Camera in sede referente, il 1° marzo 2022, il rappresentante del Governo ha preannunciato che è «allo studio del Governo un emendamento per far confluire le disposizioni contenute nel decreto legge n. 16 del 2022, approvato ieri dal Consiglio dei Ministri, all’interno del provvedimento in esame». L’emendamento 2.0100, presentato dal Governo all’A.C. 3491, è pubblicato nel Bollettino delle Giunte e Commissioni del 10 marzo 2022.

<sup>12</sup> Tra gli studiosi vi è chi ha individuato nella scelta di qualificare testualmente come derogatori i due decreti-legge una «ulteriore funzione sistemica della decretazione governativa d’urgenza, oltre quelle di disporre e/o provvedere: quella di allarmare», nel senso di segnalare ai destinatari «la straordinarietà della situazione». Così, Benvenuti (2022), p. 37.

<sup>13</sup> Ad esempio, il comma 4 dell’articolo 2 del decreto-legge n. 16/2022 (adesso comma 5, articolo 5-bis, del decreto-legge n. 14/2022, convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, legge 5 aprile 2022, n. 28) rinvia al Ministro della transizione ecologica l’adozione di “misure” necessarie ad incentivare l’uso delle fonti rinnovabili. Si tratta di una previsione che lascia indeterminato il tipo di atto, della cui portata normativa è consentito dubitare e che non definisce i confini della materia da disciplinare.

<sup>14</sup> Il Comitato fa in particolare riferimento alla circostanza che la cessione di equipaggiamenti militari sta avvenendo nei confronti di uno Stato che sta esercitando il diritto all’autodifesa ai sensi dell’articolo 51 della Carta ONU. Posto, invece, che il contrasto con l’articolo 51 appena citato è indicato tra le ragioni ostative all’esportazione, transito, trasferimento intracomunitario e intermediazione di materiali di armamento. Così l’articolo 1, comma 6, della legge n. 185/1990 che vieta il trasferimento di materiali di armamento «a) verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell’Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere».

A ben guardare, tuttavia, l'adozione di una procedura in deroga alla normativa vigente era forse inevitabile se si tiene conto, da un lato, del regime di "pubblicità"<sup>15</sup>, dall'altro, che la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari avviene a titolo gratuito<sup>16</sup>. Mentre, l'articolo 310 del Codice dell'ordinamento militare, nel disciplinare la cessione di beni mobili a titolo oneroso, rinvia al rispetto della legge n. 185/1990; e il successivo articolo 311, nel disciplinare la cessione a titolo gratuito, fa espresso riferimento a «materiali non d'armamento, dichiarati fuori servizio o fuori uso».

Infine, nel trattare il ricorso a procedure in deroga, va segnalato che anche con riguardo alla nomina e ai poteri dei Commissari straordinari di governo<sup>17</sup>, continua a registrarsi il ricorso a strumenti (evidentemente) ritenuti maggiormente "flessibili"<sup>18</sup>, rischiando però in taluni casi un uso non corretto delle fonti del diritto.

<sup>15</sup> Sull'elemento del segreto, che ha accompagnato fin dall'inizio la gestione dell'emergenza nazionale della crisi in Ucraina, come anche sui provvedimenti successivi, tra cui il decreto-legge n. 169 del 2022, che ha disposto la proroga al 31 dicembre della partecipazione alla forza NATO; e, poi, ancora, sul decreto-legge n. 185 del 2 dicembre 2022, v. Marazzini (2023).

<sup>16</sup> Si veda, in proposito, la Nota di lettura del Servizio del Bilancio del Senato, nel quale con riguardo all'articolo 2-bis del decreto-legge n. 14/2022, si segnala, anzitutto, che andrebbe chiarito se la cessione «non determini un maggior fabbisogno per la necessità di sostituzione dei beni ceduti ovvero se le forze armate potranno fare fronte alle proprie esigenze funzionali anche senza le dotazioni in questione». Inoltre, che – a differenza di quanto previsto all'articolo 2, con riguardo alla cessione a titolo gratuito di mezzi ed equipaggiamenti non letali di protezione – non viene indicata una stima dei costi di trasporto, né le relative coperture. Infine, che «andrebbero chiarite le ragioni della diversità di effetti finanziari previsti per le due fattispecie di cessione a titolo gratuito», pur tenendo conto che l'articolo 2-bis prevede l'adozione di uno o più decreti interministeriali ai fini della specifica individuazione di mezzi, materiali e armamenti. Si veda Servizio del Bilancio del Senato, Nota di lettura n. 297, A.S. 2562 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina*, Marzo 2022, XVIII legislatura, p. 27 s.

<sup>17</sup> Un quadro dei Commissari straordinari, differenziati a seconda della "tipologia" di nomina, è disponibile sul sito istituzionale della Presidenza del Consiglio, al seguente link: [https://presidenza.governo.it/amministrazionetrasparente/organizzazione/commissaristraordinari/index.html#CS\\_settore](https://presidenza.governo.it/amministrazionetrasparente/organizzazione/commissaristraordinari/index.html#CS_settore).

<sup>18</sup> A titolo di esempio, tra i casi in cui la nomina del Commissario è rinviata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, implicitamente derogando al modello delineato dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988, si segnala il caso del Commissario straordinario per la diversificazione delle fonti di approvvigionamento del gas, di cui all'articolo 5, comma 1, del decreto-legge n. 50/2022 convertito, con modificazioni, dall'articolo 1 della legge 15 luglio 2022, n. 91. Una ulteriore deroga alla procedura delineata dalla legge n. 400/1988 è segnalata dal Comitato per la legislazione della Camera nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, laddove all'articolo 13, comma 3, vengono prorogate le funzioni del commissario straordinario per gli eventi sportivi di Cortina d'Ampezzo.

Ma gli esempi sono molteplici. Una ulteriore deroga è segnalata dal Comitato per la legislazione in occasione del disegno di legge di conversione del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4. L'articolo 31 del decreto-legge prevede la soppressione del riferimento all'articolo 11 della legge n. 400/1988, contenuta all'articolo 1, comma 421, primo periodo, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, per quanto attiene alla nomina del Commissario straordinario per le celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025 nella città di Roma. Tuttavia, al momento della modifica, il Commissario straordinario era già stato nominato nel rispetto dell'articolo 11 della citata legge n. 400.

#### *4.2.2. ... e a misure "urgenti" ed eterogenee per mitigare l'impatto dell'aumento dei prezzi dell'energia*

In continuità con il 2021, è proseguita attraverso la decretazione d'urgenza l'introduzione di misure di sostegno economico ritenute necessarie per agevolare la ripresa delle attività dopo la fase acuta di emergenza pandemica, cui si sono aggiunte una serie di ulteriori misure volte a mitigare gli effetti degli aumenti di prezzo dell'energia elettrica, del gas e dei carburanti, acuiti dalla crisi ucraina.

L'eterogeneità dei contenuti e il fenomeno della confluenza di un decreto-legge (o di parte dei suoi contenuti) in un altro in fase di conversione rimangono tra gli aspetti più problematici<sup>19</sup>.

La crisi economica connessa alla guerra ucraina si è innestata su quella generata dalla pandemia e, lungi dall'essere incanalata in soluzioni "a regime", ha finito per acuire le problematiche già emerse nei due anni precedenti.

Sulla necessità di rispettare i limiti di contenuto dei provvedimenti di urgenza, il Presidente della Repubblica è intervenuto a più riprese nel 2021 e, nuovamente, all'inizio del 2023, a proposito della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198.

<sup>19</sup> Si segnala, tra gli altri, il caso del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50. Nel corso della discussione del disegno di legge di conversione di tale decreto-legge, alla Camera dei deputati (A.C. 3614) davanti alle Commissioni riunite V e VI, il rappresentante del governo ha, prima, preannunciato che «il Consiglio dei Ministri approverà in giornata un decreto-legge in materia energetica, le cui disposizioni verranno presentate alle Commissioni come emendamento del Governo» e, successivamente, «che il Governo intende presentare, entro le ore 20 circa della serata odierna, le riformulazioni di alcune proposte emendative presentate e che presenterà l'emendamento che trasfonde il contenuto del decreto-legge in materia di energia deliberato dal Consiglio dei Ministri, dopo che il Presidente della Repubblica lo avrà emanato».

L'emendamento 1.11 a firma dei relatori viene, in effetti, presentato e approvato nella medesima seduta del 30 giugno 2022, e prevede l'abrogazione del decreto-legge 30 giugno 2022, n. 80, mantenendo validi gli atti e i provvedimenti adottati e facendo salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge. Gli atti sono disponibili sul sito istituzionale <https://www.camera.it/leg18/824?tipo=A&anno=2022&mese=06&giorno=30&view=&commissione=0506#data.20220630.com0506.allegati.all00020>, In tal caso, dunque, l'intenzione di far confluire i contenuti di un decreto-legge in quello già in sede di conversione è stata annunciata dal Governo ancora prima della deliberazione dello stesso da parte del Consiglio dei Ministri.

Peraltro, nel parere sul medesimo disegno di legge di conversione del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, il Comitato per la legislazione richiama espressamente alcune disposizioni del provvedimento che abrogano o modificano articoli del decreto-legge n. 21 del 2022 – ancora in corso di conversione al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 50 – segnalando che per la prima volta la modifica del decreto-legge in corso di conversione interviene a ridosso dell'approvazione della relativa legge di conversione. Infatti, il decreto-legge n. 50 è entrato in vigore il 18 maggio e soltanto due giorni dopo, il 20 maggio, è stata approvata la legge di conversione del decreto-legge n. 21.

Nel caso di specie si trattava del c.d. milleproroghe ovvero – per usare le parole della Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 22 del 2012 – di una tipologia di decreto-legge connotato dalla «ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale». Pur tuttavia, anche nel caso di tali provvedimenti, il Capo dello Stato ha rimarcato la necessità di non smarrire una “ratio unificatrice”, proprio per evitare di trasformarli in «decreti-legge *omnibus* del tutto disomogenei, vale a dire in meri contenitori dei più disparati interventi normativi»<sup>20</sup>. Sul finire del 2022, anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 245, è nuovamente intervenuta sui “confini” dell’eterogeneità dei contenuti della decretazione d’urgenza, per ribadire il divieto, in sede di conversione, di alterare «l’omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario», ricordando che «resta ovviamente salva la possibilità che la materia regolata dagli emendamenti estranei al decreto-legge formi oggetto di un separato disegno di legge, da discutersi secondo le ordinarie modalità previste dall’articolo 72 Cost.», che peraltro garantisce l’«ordinaria funzionalità del procedimento legislativo»<sup>21</sup>.

Nella medesima pronuncia, da ultimo citata, la Corte ha ribadito che la “materia finanziaria” risulta concettualmente “anodina”, nel senso che «ogni intervento normativo può, in sé, generare profili che interagiscono anche con aspetti di natura “finanziaria”», invitando quindi a non utilizzarla come «identità di ratio», laddove gli effetti finanziari delle disposizioni siano indiretti rispetto all’oggetto principale disciplinato.

Pur con queste premesse, nel corso dell’anno sono stati adottati numerosi decreti-legge che, già nati come «provvedimenti governativi ab origine a contenuto plurimo», finalizzati a contenere i costi dell’energia elettrica e del gas, a contrastare gli effetti della crisi ucraina e a rilanciare le politiche industriali, contengono al loro interno una serie di previsioni – alcune delle quali introdotte in sede di conversione – nelle quali è difficile rintracciare una ratio unitaria.

A titolo esemplificativo, si pensi all’articolo 28-*bis* del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, introdotto in sede di conversione, che introduce una novella alla legge

<sup>20</sup> Presidenza della Repubblica, comunicato Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge di conversione del DL 198/2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti della Camere e al Presidente del Consiglio, 24 febbraio 2023, <https://www.quirinale.it/elementi/80329>.

<sup>21</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 245 del 2022, a proposito di un procedimento in via incidentale sollevato sul decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 2011, n. 10. A commento della decisione, si veda Bertolino (2023).

31 gennaio 1992, n. 59, Nuove norme in materia di società cooperative, per specificare cosa debba intendersi per “società cooperative edilizie”<sup>22</sup>.

O, ancora, l’articolo 18-*bis* – anche questo inserito in sede di conversione – che introduce disposizioni in materia di gioco pubblico nell’ambito del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, specificando espressamente nell’articolato che tali previsioni sono necessarie «nelle more dell’approvazione e dell’attuazione del disegno di legge di riordino del settore giochi».

Nel corso dell’esame parlamentare, frequentemente il Comitato per la legislazione ha inserito nei propri pareri la raccomandazione, indirizzata a Governo e Parlamento, di «volersi attenere alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia di decretazione d’urgenza, evitando la commistione e la sovrapposizione, nello stesso atto normativo, di oggetti e finalità eterogenei».

Raccomandazione quest’ultima spesso rimasta inattesa – come altre in cui il Comitato ha suggerito di valutare l’opportunità di apportare modifiche puntuali – anche per via di quel “monocameralismo di fatto” che, in particolare, nel caso dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge sembra ormai una regola<sup>23</sup>. Non di rado, infatti, il Comitato ha stigmatizzato la trasmissione del disegno di legge a pochi giorni dal termine per la conversione in legge, così compromettendo la possibilità che il secondo ramo del Parlamento possa effettuare un esame effettivo e compiuto del testo<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Nello specifico, l’articolo 28-*bis* introduce un nuovo comma all’articolo 13 della legge 31 gennaio 1992, n. 59: «1-*bis*. Ai fini della presente legge si considerano società cooperative edilizie di abitazione le società cooperative costituite ai sensi degli articoli 2511 e seguenti del codice civile che hanno come scopo mutualistico e come oggetto sociale principale la realizzazione e l’assegnazione ai soci di alloggi in proprietà, in godimento ovvero in locazione, nonché, in via accessoria o strumentale, attività o servizi, anche di interesse collettivo, svolti secondo i principi della mutualità cooperativa e senza fini di speculazione privata, a favore dei soci, dei loro familiari nonché di soggetti terzi, connessi direttamente all’oggetto sociale principale e, comunque, sempre riconducibili all’attività caratteristica delle cooperative di abitazione».

<sup>23</sup> Nel corso del 2022, soltanto 1 su 18 disegni di legge di conversione è stato approvato in seconda lettura. Si tratta del disegno di legge di conversione del decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali, convertito con modifiche dalla legge 21 settembre 2022, n. 142. Il disegno di legge di conversione è stato approvato dal Senato (A.S. 2685), modificato dalla Camera (A.C. 3704) e approvato definitivamente dal Senato (A.S.2685-B).

<sup>24</sup> Così, ad esempio, il disegno di legge di conversione del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), trasmesso dal Senato alla Camera a sei giorni dal termine costituzionale.

#### 4.3. *Il PNRR un'occasione (persa?) per rafforzare il metodo della programmazione e migliorare la qualità della legislazione*

L'avvio del processo di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nel 2021, ha sollecitato molte preoccupazioni in merito alla (ulteriore) perdita di centralità da parte del Parlamento<sup>25</sup>.

Ne è testimonianza tra le altre il fatto che, sul finire del 2021, il Comitato per la legislazione ha richiamato alla necessità di «individuare forme di interlocuzione costante con il Parlamento»<sup>26</sup>.

In risposta a queste sollecitazioni, il Governo – già in occasione della prima Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, trasmessa alle Camere – aveva assicurato l'intenzione di dialogare con il Parlamento per definire, nell'ambito della programmazione dei lavori delle Camere, una organica trattazione delle misure normative da adottare, così da assicurare il rispetto delle scadenze previste, evitando il più possibile il ricorso alla decretazione d'urgenza<sup>27</sup>.

Il cronoprogramma previsto dal PNRR sembrava, dunque, potesse rappresentare un utile veicolo per investire sulla programmazione, come modalità ordinaria di lavoro e per migliorare i metodi della legislazione.

Tuttavia, il Governo stesso – già in occasione della seconda Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – ha ammesso che una programmazione legislativa condivisa tra Parlamento e Governo, che pure è «possibile ai sensi della disciplina della programmazione dei lavori contenuta nei regolamenti di Camera e Senato», pur tuttavia «si è rivelata tutt'altro che agevole nel contesto attuale», ancora caratterizzato dall'utilizzo diffuso dei decreti-legge, per fronteggiare l'emergenza pandemica o, più di recente, le conseguenze del conflitto in Ucraina. Tale circostanza, infatti, si ripercuote sulla capacità di programmazione dei lavori parlamentari, che «tende spesso a procedere per archi temporali più bre-

<sup>25</sup> N. Lupo (2022a) sottolineava come per tutte le politiche co-decise in sede europea, anche per il PNRR «è il Governo che si trova a giocare un ruolo chiave»; e auspicava un uso sapiente dello strumento della programmazione dei lavori parlamentari, di strumenti normativi più idonei a «perseguire obiettivi di tipo generale» (tra questi, leggi delega e leggi annuali), nonché nuovi spazi per il Parlamento sul fronte del controllo.

<sup>26</sup> Si veda in proposito la raccomandazione del Comitato per la legislazione nel parere reso nella seduta del 17 novembre 2021 sul disegno di legge A.C. 3354 di conversione del decreto-legge n. 152 del 2021, poi tradottosi nell'ordine del giorno 9/3354-A/16 Butti, accolto dal Governo nel corso della seduta d'Aula del 21 dicembre 2021. Raccomandazione, peraltro, ribadita nel parere espresso il 27 giugno 2022 sul decreto-legge n. 36 del 2022.

<sup>27</sup> Prima Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Doc. CCLXIII, n. 1, Camera dei deputati, XVIII legislatura, p. 25.

vi (specie al Senato), o comunque a subire rilevanti aggiornamenti pressoché ogni settimana (soprattutto alla Camera)»<sup>28</sup>.

Il concatenarsi delle emergenze, da un lato, e la necessità di rispettare comunque le scadenze temporali in sede europea, dall'altro: in questi fattori sembrano, dunque, risiedere le motivazioni alla base di una sostanziale continuità con l'anno precedente<sup>29</sup>. Così è, ad esempio, se si legge l'ultimo degli atti che il Governo ha adottato al fine di implementare il PNRR, ossia il decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36<sup>30</sup>. La lettura del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, trasmesso alla Camera dopo l'esame da parte dell'altra Assemblea legislativa, è un esempio plastico di come i decreti-legge, lungi dal rappresentare uno reale strumento di urgenza, siano ormai considerati l'unica modalità per rispettare le scadenze<sup>31</sup>.

Se, dunque, sul fronte della programmazione e della buona qualità della legislazione non si è ancora ottenuto molto, certo è che il PNRR, per i vincoli tem-

<sup>28</sup> Seconda Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Doc. CCLXIII, n. 2, Camera dei deputati, XVIII legislatura, p. 66.

<sup>29</sup> In occasione dell'Audizione presso il Comitato per la legislazione della Camera, nella seduta del 25 maggio 2022, nell'ambito del ciclo di audizioni su qualità della legislazione ed emergenza, Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione. Quinto turno di presidenza, Camera dei deputati, XVIII legislatura, 13 settembre 2022, p. 181, si vedano le riflessioni del Presidente Carlo Deodato, capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, sulle criticità e sulle cause che determinano il ricorso ampio ai decreti-legge e il concatenarsi degli stessi, in parte da connettere a criticità e gravità delle situazioni che il governo è chiamato ad affrontare, ma con il rischio di fare diventare strumento ordinario di normazione, una prassi «non sempre virtuosa».

<sup>30</sup> A proposito del decreto-legge n. 36/2022 e, prima ancora, del decreto-legge n. 152/2021, si veda Piccirilli (2023), spec. p. 154 s., dove l'A. segnala «l'affinamento della tecnica del decreto-legge periodico, con una nuova omogeneità teleologica, non più rinvenuta nella proroga di termini, ma nell'attuazione del PNRR». Ossia la scelta di non utilizzare il c.d. milleproroghe, come «collettore delle misure di attuazione degli impegni previsti dal PNRR» che non avessero trovato veicoli normativi dedicati, quanto piuttosto decreti-legge interamente dedicati a misure di attuazione del PNRR, da adottarsi "in tempo" per garantire la conversione in legge entro il 30 giugno e il 31 dicembre.

<sup>31</sup> Si veda Catelani (2022), p. 220, dove l'A. invita a riflettere sul fatto che «sembra quasi che quel metodo di normazione del periodo dell'emergenza sanitaria abbia dato spazio ad una giustificazione anche successiva del mantenimento della precedente prassi, proprio perché la fase attuale è la prosecuzione e l'effetto della crisi sanitaria».

All'interno dello stesso atto (decreto-legge n. 36/2022, citato nel testo) si riscontrano molti elementi che rendono difficile trovare le ragioni dell'urgenza: pubblicazione del decreto-legge a distanza di molti giorni dalla deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri; rinvio a successivi provvedimenti attuativi (tra i quali atti atipici come i decreti di "natura non regolamentare" e i DPCM); trasmissione al secondo ramo del Parlamento a sei giorni dal termine costituzionale per la conversione in legge; un provvedimento governativo ab origine a contenuto plurimo, divenuto ulteriormente eterogeneo in sede di conversione, nel corso della quale è stato incrementato da 50 a 72 articoli, per un totale di 280 commi (a fronte dei 159 originari).

porali che lo caratterizzano, impone delle diverse modalità nei “metodi”<sup>32</sup>. Detto altrimenti, la necessità di approvare, entro determinate scadenze, riforme con contenuti predeterminati, i cui risultati vengono sottoposti a un controllo da parte delle istituzioni europee, ad esempio, dovrebbe evitare il rischio che l’eventuale avvicinarsi di governi di diverso colore politico blocchi riforme in itinere<sup>33</sup>.

È questo, forse, il principale elemento di discontinuità con il passato che, se “metabolizzato”, potrebbe forse abituare governi e assemblee legislative a lavorare – almeno su alcuni temi – sul lungo periodo, così riuscendo a mettere in cantiere e realizzare politiche e riforme che abbiano la “vista lunga”<sup>34</sup>.

Al di là delle tecniche normative adoperate, infatti, è indubbio che il PNRR stia imponendo a Governo e Parlamento tempi di discussione e di approvazione, senza possibilità di procrastinare<sup>35</sup>, agendo come catalizzatore per l’approvazione di alcune riforme da tempo in discussione<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Di «numerose e importanti premesse per una discontinuità, per un miglioramento nei metodi della legislazione» parla N. Lupo, nell’audizione citata alla nota 9 (pp. 168-169). A giudizio dell’A. ci sono almeno tre elementi in cui il PNRR può portare discontinuità: gli strumenti; l’esistenza di vincoli temporali inderogabili; i vincoli sostanziali “di risultato”. Si veda anche L. Bartolucci (2022a), dove l’A. ha sostenuto che «si può ritenere che il PNRR finisca per essere parte del programma di governo degli Esecutivi che si susseguiranno fino al 2026».

<sup>33</sup> Va, peraltro, ricordato che il testo del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, contiene all’articolo 24 la c.d. clausola di non reversibilità (ovvero un divieto di *reversal*). Detto altrimenti, è espressamente previsto che il «conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state annullate dallo Stato membro interessato». Per una prima disamina di tale meccanismo e dei rispettivi vantaggi e svantaggi che potrà comportare, si veda Lupo (2023a) p. 10 s., che ritiene si tratti di un «elemento necessario a completare il “metodo di governo” delineato dal PNRR».

<sup>34</sup> A. Poggi (2023), parla di «vista corta delle politiche pubbliche», con riguardo all’instabilità dei Governi, che avendo un orizzonte medio di vita di dodici mesi si concentrano sul quotidiano e difficilmente su politiche e riforme dirette a tutelare e promuovere gli interessi generali e i cui effetti sono visibili solo dopo alcuni anni.

<sup>35</sup> Cenni in questa direzione si possono, ad esempio, cogliere nella dichiarazione del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, come anche nella circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri, entrambi del 21 luglio 2022.

Il Presidente della Repubblica, nel ricordare che il Governo, con lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni, incontra limitazioni nella sua attività, aggiungeva che «il periodo che attraversiamo non consente pause negli interventi indispensabili per contrastare gli effetti della crisi economica e sociale», né con riguardo all’«attuazione nei tempi concordati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno».

Parimenti, nella circolare del Presidente del Consiglio, con riferimento all’attività normativa, si richiamava l’attenzione di tutti i componenti del Governo sull’impossibilità, per il Consiglio dei Ministri, di esaminare nuovi disegni di legge, «salvo quelli imposti da obblighi internazionali e comunitari, compresi quelli collegati all’attuazione del PNRR e del PNC».

<sup>36</sup> Per un quadro complessivo dello stato di attuazione del PNRR, con particolare riferimento alle riforme approvate con normativa di rango primario, si veda il Senato della Repubblica. Servizio Studi, *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura, XIX legislatura*, Dossier n.4, novembre 2022.

Alcuni dei traguardi e degli obiettivi del PNRR, invero, hanno trovato risposta all'interno di decreti-legge, peraltro "multisettoriali". A mero titolo esemplificativo (ma gli esempi potrebbero essere molteplici), si pensi all'articolo 21 del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, che «al fine di garantire semplificazione, maggiore efficienza e celerità d'azione nella realizzazione degli obiettivi di transizione digitale fissati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza», introduce misure in materia di fascicolo sanitario elettronico e governo della sanità digitale<sup>37</sup>. O, ancora, l'articolo 28 del decreto-legge n. 17/2022, che introduce misure di rigenerazione urbana<sup>38</sup>.

Va dato atto, però, che nel corso del 2022 vi è stato un incremento – fortemente auspicato in diverse sedi – dell'utilizzo dello strumento della delega (in qualche caso anche indipendentemente dagli obiettivi PNRR<sup>39</sup>).

Leggi delega sono state approvate sulle politiche di riforma della famiglia, tematica quest'ultima che rientra nel pacchetto di riforme, pur non ricomprese formalmente nel perimetro del PNRR, che il Governo considera concorrenti alla realizzazione degli obiettivi generali di equità sociale e miglioramento della com-

<sup>37</sup> Tale intervento, contenuto nel decreto-legge n. 4/2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 5/2022, Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, sembra funzionale al raggiungimento della Milestone M6C1-4 (Traguardo T2 2022). Investimento 1.2 - Casa come primo luogo di cura e telemedicina; nonché della Milestone M6C2-11 (Obiettivo T4 2025). Investimento 1.3 –Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione.

<sup>38</sup> Il decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, in legge n. 34/2022, recava misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali. Il comma 1 dell'articolo 28, citato nel testo, riporta espressamente che la disposizione è adottata "Al fine di rafforzare le misure di rigenerazione urbana di cui all'articolo 1, comma 42, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, confluite nella Missione 5 «Inclusione e Coesione», Componente 2 «Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore», Investimento 2.1 «Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

<sup>39</sup> È il caso della legge 9 marzo 2022, n. 23, Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico, che ha avuto un iter particolarmente lungo, se si pensa che alla fine del 2018 la Camera aveva approvato, in prima lettura, un testo unificato.

Ma anche della legge 28 aprile 2022, n. 46, Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché delega al Governo per il coordinamento normativo, in attuazione della quale è stato adottato il decreto legislativo 25 novembre 2022, n. 206, Disposizioni di adeguamento delle procedure di contrattazione per il personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, nonché per l'istituzione delle relative aree negoziali per i dirigenti, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettere d) ed e), della legge 28 aprile 2022, n. 46.

E, ancora, della legge 15 luglio 2022, n. 106, Delega al Governo e altre disposizioni in materia di spettacolo.

petitività del sistema produttivo<sup>40</sup>; per la riforma dell'ordinamento giudiziario<sup>41</sup>; la delega in materia di contratti pubblici, in attuazione della quale è stato approvato il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e quella per il riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, in attuazione del quale è stato approvato il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 200; oltre alle deleghe rispettivamente contenute nella legge di delegazione europea 2021 e nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021.

Al di là di altri aspetti, per le tematiche di più stretto interesse, pare utile evidenziare che – fatta eccezione per la legge delega in materia di contratti pubblici<sup>42</sup> – non è mai previsto che, nel corso dell'iter di formazione dei decreti legislativi, venga acquisito il parere del Consiglio di Stato. Decisione questa che, sotto il profilo della qualità della regolazione sarebbe stata opportuna, alla luce dell'attenzione che la sezione consultiva per gli atti normativi del governo rivolge a questo tema<sup>43</sup>.

#### 4.4. *Fine dello stato d'emergenza sanitaria ...e prosecuzione di quella normativa?*

Sul fronte della normazione legata alla pandemia da Covid-19, il 2022 ha visto Governo e Parlamento impegnati a gestire la fine dello stato d'emergenza e, dunque, i regimi speciali e derogatori via via definiti. La fine dello stato d'emergenza, il 31 marzo 2022, ha comportato l'esaurirsi di alcuni regimi connessi più strettamente all'emergenza e il permanere di altri, viceversa, volti al contenimento del contagio.

Tuttavia, va subito detto che la legislazione “pandemica” dell'inizio del 2022 si pone in linea di continuità con quella dell'anno precedente. Nonostante le numerose sollecitazioni da parte del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e il richiamo del Presidente della Repubblica, l'inizio dell'anno è stato contraddistinto dal susseguirsi di tre decreti-legge, scorrendo i quali emergono molte delle problematiche già segnalate nell'Annuario dello scorso anno, tra cui – come

<sup>40</sup> Si tratta della legge 7 aprile 2022, n. 32, che contiene deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia. Ci si limita qui a segnalare che gli articoli da 2 a 6 della legge recano cinque deleghe.

<sup>41</sup> Si tratta della legge 17 giugno 2022, n. 71, Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

<sup>42</sup> Nel qual caso è, anzi, previsto che, in attuazione della delega, il Governo per la stesura dell'articolato possa esercitare la facoltà (che è stata effettivamente esercitata) di cui all'articolo 14, numero 2°, del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054.

<sup>43</sup> La sezione consultiva del Consiglio di Stato, nel pronunciarsi su taluni provvedimenti attuativi del PNRR, ha evidenziato alcune incongruenze, sulle quali si veda Napolitano (2022), p. 153.

segnalato in altri ambiti – il concatenarsi di decreti-legge “a staffetta precoce”, con quello che ne consegue sotto il profilo della precarizzazione della disciplina dettata dagli stessi.

A ridosso del venir meno dello stato di emergenza, il governo ha poi adottato il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell’epidemia da Covid-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza, e altre disposizioni in materia sanitaria, convertito in legge, con modificazioni, dall’articolo 1, comma 1, legge 19 maggio 2022, n. 52.

Se, dunque, la ratio del provvedimento risulta chiara a partire dalla stessa titolazione, vale la pena evidenziare alcune questioni.

La prima sulla tecnica utilizzata: il decreto-legge novella precedenti decreti-legge, in taluni casi sostituendo e in altri casi modificando la normativa, al fine di renderla coerente con la ripresa delle attività ordinarie, a decorrere dal 1° aprile 2022.

Fermo restando che la tecnica della novella è quella certamente preferibile ai fini della chiarezza e della certezza del diritto, è altrettanto vero che la dichiarazione della fine dello stato di emergenza avrebbe forse potuto rappresentare in modo più netto l’occasione per avviare un’attività – certamente non semplice – di riordino, così da chiarire i contorni della normativa ancora efficace e durata temporale della stessa<sup>44</sup>.

Al di là della tecnica utilizzata, il decreto-legge sembrerebbe ricondurre la gestione dell’emergenza sanitaria ai limiti del codice di protezione civile. L’articolo 1 dispone, infatti, che possano essere adottate ordinanze di protezione civile – richiamando espressamente l’articolo 26 del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 – su richiesta motivata delle amministrazioni competenti, con efficacia limitata fino al 31 dicembre 2022, al fine di adeguare all’evoluzione dello stato della pandemia da Covid-19 le misure di contrasto in ambito organizzativo, operativo e logistico. Tali ordinanze possono contenere misure derogatorie negli ambiti indicati, con efficacia limitata fino al 31 dicembre 2022.

Tuttavia, dalla lettura dell’articolo 26 del codice della protezione civile emergono una serie di differenze rispetto a quanto stabilito dal decreto-legge n. 24/2022, che pure all’articolo 26 rinvia. Differenze che il Comitato per la legislazione ha in-

<sup>44</sup> Il Comitato per la legislazione della Camera, in occasione del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1 e, successivamente, in occasione del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, ha sollecitato Governo e Parlamento ad avviare una riflessione, in vista della scadenza dello stato di emergenza, «sulle modalità di definizione di una legislazione “a regime” in grado di affrontare per il futuro i casi di malattia da Covid-19, in modo da non dilatare oltre, rispetto a quanto previsto dall’articolo 24 del codice dell’ordinamento della protezione civile (...), l’utilizzo dello strumento dello stato di emergenza».

dividuato e indicato nel parere sul disegno di legge di conversione, invitando a una riflessione sul corretto utilizzo degli strumenti normativi previsti dall'ordinamento.

Anzitutto, l'articolo 26 prevede infatti che almeno trenta giorni prima della scadenza dello stato di emergenza di rilievo nazionale sia adottata apposita ordinanza volta a favorire e regolare il proseguimento dell'esercizio delle funzioni commissariali in via ordinaria nel coordinamento degli interventi, conseguenti all'evento, pianificati e non ancora ultimati. Inoltre, lo stesso articolo 26 stabilisce che con tale ordinanza possano essere altresì emanate, per la durata massima di sei mesi non prorogabile e per i soli interventi connessi all'evento, disposizioni derogatorie.

Viceversa, l'articolo 1 del decreto-legge prevede la possibilità di adottare ordinanze che, pur adottate "ai sensi dell'articolo 26", si caratterizzano per alcune peculiarità: anzitutto, si fa riferimento a più ordinanze, adottabili fino al 31 dicembre 2022; inoltre, tali ordinanze potranno adeguare all'evoluzione dello stato della pandemia da Covid-19 le misure di contrasto in ambito organizzativo, operativo e logistico emanate con ordinanze di protezione civile. Ancora, tali ordinanze potranno anch'esse contenere misure derogatorie alla normativa vigente fino al 31 dicembre 2022.

Sempre al fine di traghettare il Paese verso la "normalità", l'articolo 2 del decreto-legge ha temporaneamente istituito, per il solo periodo che va dal 1° aprile al 30 giugno 2022, un'Unità per il completamento della campagna vaccinale e per l'adozione di altre misure di contrasto della pandemia. Il medesimo articolo, al comma 2, chiarisce che a partire dal 1° luglio all'Unità subentrerà il Ministero della salute, al cui Ministro viene attribuito un potere di ordinanza, dal 1° aprile al 31 dicembre 2022, per adottare e aggiornare linee guida e protocolli volti a regolare lo svolgimento in sicurezza dei servizi e delle attività economiche, produttive e sociali (in tal caso, di concerto con i Ministri competenti per materia o d'intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome) o per introdurre limitazioni agli spostamenti da e per l'estero, nonché imporre misure sanitarie in dipendenza dei medesimi spostamenti (sentiti i Ministri competenti per materia).

#### 4.5. *Cenni conclusivi*

L'osservazione di quelli che abbiamo individuato come filoni principali dell'attività normativa sembra riproporre, anche per il 2022, un quadro in chiaro-scuro. Il ricorso a regimi speciali e a metodi di produzione normativa straordinari stenta a essere abbandonato (e, invero, anche prima dell'inizio della crisi sanitaria del 2020, il sistema normativo non ne era certamente privo, sebbene quest'ultima abbia agito

come “acceleratore”<sup>45</sup>). D’altro canto, l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha agevolato (se non “costretto” a) una programmazione, quantomeno, più ordinata di medio e lungo periodo.

L’auspicio è proprio che questo lungo processo di attuazione del PNRR possa fungere da catalizzatore nell’utilizzo di due “strumenti”: la programmazione e la valutazione. Da un lato, infatti, ci si augura che la programmazione si possa “imporre” come metodo di lavoro di governi e assemblee legislative (tanto a livello nazionale, quanto regionale). Del resto, l’impressione è che la mole di adempimenti di attuazione (da qui in avanti di livello normativo secondario, più che primario) del PNRR e le ingenti risorse da questo messe a disposizione potranno essere messe a frutto soltanto se sapientemente pianificate.

D’altro canto, per scongiurare il più possibile che atti normativi intesi a conseguire una *milestone* vengano, poi, dichiarati incostituzionali o annullati in via giurisdizionale o, ancora, che vengano giudicati non adeguati in sede di valutazione da parte della Commissione europea, è opportuno che le misure prima di essere adottate vengano sottoposte a una analisi attenta e, successivamente, a valutazione<sup>46</sup>.

Infine, nel guardare con favore all’iniziativa del Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, di presentare quattro disegni di legge di abrogazione di norme<sup>47</sup> – la cui entrata in vigore va dal periodo prerepubblicano fino al 1946 – non ci si può che augurare che il governo ponga il tema della semplificazione normativa e del riordino tra le priorità della sua agenda. Includendo

<sup>45</sup> Sulla scarsa qualità della tecnica legislativa, unita alla sua soccombenza rispetto alla politica, Mattarella, 2011, spec. p. 79 e s.

<sup>46</sup> Onde contenere quel metodo «per tentativi ed errori» e «per successivi adattamenti», abbastanza fisiologico in un contesto emergenziale o contraddistinto da sfide epocali, ma certamente foriero di molte criticità sul terreno del *drafting*, a proposito del quale E. Griglio, 2022, p. 94.

È significativo che la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato abbia talvolta evidenziato l’opportunità di analizzare la normativa ad essa sottoposta non soltanto sotto il profilo degli aspetti giuridico-formali, ma anche nella sua idoneità a «funzionare in concreto». Si veda, ad esempio, il parere n. 107/2022 sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione”, da adottare ai sensi dell’articolo 26, comma 15, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. Nello stesso parere, viene evidenziato il rischio che all’adozione di procedure normative innovative, a livello normativo, non faccia seguito un’adeguata implementazione pratica, così rendendo la prima non soltanto inefficace ma, addirittura, controproducente in termini istituzionali.

<sup>47</sup> Si tratta dei disegni di legge, presentati nel corso della XIX legislatura, 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.

anche la più recente normativa, tra cui quella dell'“emergenza”, rispetto alla quale risulterebbe quanto mai utile una attività di riordino<sup>48</sup>.

La questione, peraltro, è stata più volte sollecitata, tra gli altri, dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, che talvolta su singole questioni ha raccomandato alle strutture ministeriali di farsi promotori di un complessivo riordino delle fonti disciplinatrici della materia, mediante interventi di semplificazione, coordinamento e abrogazione. Invitando il governo a non sottovalutare «gli strumenti ordinari» a sua disposizione, ovvero la possibilità di procedere al «riordino dei regolamenti vigenti (così come consente l'articolo 17, comma 4-ter della legge n. 400 del 1988) e soprattutto a quella di raccogliere e riordinare le disposizioni di legge vigenti in testi unici c.d. “compilativi”, come sempre consentito, “a regime”, dall'articolo 17-bis della stessa legge n. 400»<sup>49</sup>.

È, infatti, indubbio che l'attività di riordino normativo, come anche il corretto utilizzo delle tecniche normative – utilizzando ancora una volta le parole del Consiglio di Stato – «avrebbe(ro) indubbi vantaggi in termini di chiarezza, di “*acc s au droit*”, di effettività, nonché di riduzione dello stock normativo stratificatosi nei decenni».

<sup>48</sup> A proposito della normativa, a vario titolo, legata all'“emergenza”, spesso intervenuta attraverso novelle, proroghe termini e modifiche incrementalmente, possono forse valere le osservazioni sollevate dalla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, sebbene riferite a un atto normativo. Con riguardo allo schema di regolamento contenente modifiche al decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo 24 dicembre 2019, n. 177, regolamento recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica, prevista dall'articolo 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, il Consiglio di Stato ha osservato che la tecnica della novella, che si sussegue con cadenza annuale, può ingenerare incertezze nell'individuazione delle disposizioni applicabili da parte degli operatori del diritto e dei beneficiari. Per superare tale criticità, la Sezione consultiva suggeriva pertanto all'amministrazione di redigere un “testo unico regolamentare” (pur riconoscendo uno scarso utilizzo dello strumento), così operando un riordino organico delle disposizioni regolamentari che si sono succedute, consolidando quelle ancora vigenti, individuando quelle transitorie e sopprimendo quelle ormai prive di efficacia. Evidentemente nutrendo poca fiducia rispetto alla via indicata, in via subordinata nel medesimo parere (n. 1745/2021), la Sezione consultiva per gli atti normativi suggeriva al Ministero interessato e alla Presidenza del Consiglio di valutare l'opportunità di procedere alla redazione di un “documento unitario” con efficacia dichiarativa e finalità comunicativa, così da fornire un quadro chiaro ai beneficiari e agli operatori.

<sup>49</sup> Così, ad esempio, nel parere della Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, n. 881/2022, sullo schema di decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, concernente il regolamento recante modelli e standard per lo sviluppo dell'Assistenza Territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale, ai sensi dell'articolo 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, 311 – PNRR M6 – C1- Riforma Reti di prossimità strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale. Parere nel quale la Sezione consultiva rileva che lo schema in esame «si aggiunge e, in certo modo, si sovrappone a una disciplina del SSN stratificatasi nel corso di un lungo periodo, ormai misurabile in decenni, e quanto mai articolata e complessa per fonti, organi, competenze e procedimenti». E, pertanto, così facendo, tale intervento si aggiunge agli altri, senza sostituirli e neppure modificarli, aumentando solo incrementalmente lo stock regolativo esistente.

CAPITOLO QUINTO  
LA FUNZIONE D'IMPULSO E COORDINAMENTO DELLA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI NEL CICLO DI VALUTAZIONE  
DELLA REGOLAZIONE: PER UN BILANCIO DELL'ANNO 2022

*Sebastiano Dondi\**

SOMMARIO: 5.1. Introduzione: inquadramento e lineamenti del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle procedure relative al ciclo della regolazione. – 5.2. Un quadro istituzionale in evoluzione e una rinnovata relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR. – 5.3. Un anno all'insegna del metodo Kaizen. – 5.4. L'attività di rappresentanza e collaborazione presso gli organismi internazionali di qualità della regolazione. – 5.4.1. Il gruppo di lavoro "better regulation" del Consiglio dell'Unione europea. – 5.4.2. Il Comitato per le politiche di regolazione dell'OCSE. – 5.4.3. La piattaforma "Fit for future" (F4F).

*5.1. Introduzione: inquadramento e lineamenti del ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri nelle procedure relative al ciclo della regolazione*

Prima di affrontare il tema che costituisce l'oggetto di questo contributo, vorrei esprimere un sincero ringraziamento ai curatori per avermi coinvolto nella redazione di questo Annuario. Tale invito è ancora più gradito considerando che, se non sbaglio, è la prima volta che viene rivolto al dirigente dell'Ufficio preposto al coordinamento delle attività in materia di AIR e VIR per le amministrazioni centrali dello Stato, struttura incardinata presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri. Oltre a riconoscere l'onore del compito, ravvedo in questo *iugum suave* la possibilità di riflettere e fare un bilancio sull'attività che vede impegnato quotidianamente l'Ufficio per facilitare una sempre maggiore penetrazione della cultura della valutazione all'interno del ciclo della regolazione.

Credo che, per cominciare, possa essere utile ripercorrere la sequela delle fonti e dei momenti che hanno punteggiato il radicamento dello stretto legame che intercorre tra Presidenza del Consiglio dei ministri e AIR.

\* Dirigente dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri, Coordinatore dell'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della PCM.

Un sentito ringraziamento va al dott. Daniele Giovannola, coordinatore del Servizio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, e al dott. Giuseppe Lipari, del medesimo servizio, che hanno contribuito alla redazione di queste pagine grazie alle loro competenza e professionalità.

L'articolo 5 della legge n. 50 del 1999 (c.d. prima legge di semplificazione), diede ingresso al concetto di AIR nell'ordinamento, rimandando proprio ad un DPCM la definizione in concreto dei tempi e delle modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione. Ciò avvenne effettivamente con l'adozione del decreto 27 marzo 2000, recante "Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolamentazione", un provvedimento cui l'organizzazione della Presidenza del Consiglio si adeguò un paio di anni dopo, con l'istituzione<sup>1</sup>, all'interno dell'Ufficio per le ricerche e la documentazione giuridica – creato già dal 1988 a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 400 del 1988, e tutt'ora esistente con un nome parzialmente diverso –, del Servizio Analisi impatto della regolamentazione, struttura di livello dirigenziale non generale, nelle cui funzioni rientrava (e rientra tutt'ora, *ndr*) proprio il coordinamento delle iniziative volte all'introduzione delle procedure di analisi di impatto della regolamentazione e l'elaborazione delle metodologie in tema di analisi di impatto nelle amministrazioni<sup>2</sup>. Nel 2022 questo Servizio (attualmente coordinato da un dirigente statistico di formazione con un'apprezzabile esperienza a livello europeo) ha "celebrato" il suo ventennale e, dal punto di vista formalmente amministrativo, si può dire che non abbia subito nel tempo rilevanti modifiche nella sua collocazione strutturale all'interno del DAGL e, più precisamente, dell'Ufficio studi e documentazione. Ciò che tuttavia si è rafforzata, *au fil des ann es*, è la sempre più spiccata concentrazione in capo al DAGL delle funzioni di impulso in materia di valutazione di impatto, nonché le modalità di svolgimento delle stesse, che ruotano attorno al coordinamento e alla verifica delle relazioni AIR, VIR e ATN.

Se infatti il modello originario previsto dal DPCM del 2000 prevedeva una competenza primaria del DAGL in questa materia, contemplava tuttavia anche un ruolo di non secondaria importanza in capo al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, istituito, sempre dalla prima legge di semplificazione, presso il Dipartimento della funzione pubblica, con l'ambizione di offrire al DAGL un supporto tecnico per il miglioramento della qualità delle AIR curate dalle amministrazioni. Tale impostazione a cavaliere di due Dipartimenti venne confermata con il DPCM 21 settembre 2001, che ribadiva il condominio DAGL-Funzione pubblica anche in seno al Comitato di indirizzo incaricato di gestire la fase di avvio della sperimentazione degli strumenti di valutazione. Solo due anni dopo, l'articolo 11 della legge n. 137 del 2002 interveniva a sopprimere il Nucleo, sostituendolo (sempre presso Funzione pubblica) con il nuovo Ufficio per l'attività normativa ed

<sup>1</sup> Ciò avvenne con il decreto del Segretario generale della PCM 7 ottobre 2002, recante riorganizzazione del DAGL.

<sup>2</sup> Non ebbe invece seguito la costituzione di quell'ufficio di livello dirigenziale generale denominato Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione che era invece previsto dall'art. 3 del dPCM n. 170 del 2008 e che avrebbe dovuto essere costituito in seno al DAGL.

amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure. Tale innovazione venne di fatto a sancire la progressiva centralizzazione in capo al DAGL delle competenze in materia di AIR e il loro divorzio rispetto a quelle della semplificazione. Non sorprendentemente quindi nel DPCM n. 170 del 2008, che andò a sostituirsi a quello di otto anni prima, si prevede con nettezza che, senza alcun intervento da parte di altri uffici o strutture, «il DAGL verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR, e può richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti; esprime, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, le proprie valutazioni sulla relazione AIR» (articolo 7, comma 2). Questa formulazione chiariva un aspetto fondamentale e da allora mai messo in discussione: il DAGL, fin dall'esordio, non ha mai avuto compiti di realizzazione e di redazione diretta delle relazioni AIR, che rimanevano compito dei Ministeri competenti per materia (similmente a quanto avviene, più generalmente, per l'esercizio della fase di proposta dell'attività normativa), ma esercita un ruolo di stimolo e verifica del lavoro compiuto dalle singole amministrazioni, con l'obiettivo di assicurare l'effettività e la qualità delle valutazioni di impatto predisposte *aliunde*.

I limiti riscontrati nella prassi quasi decennale dell'applicazione del regolamento del 2008, che conferiva ad una struttura tipicamente amministrativa come quella dipartimentale compiti di valutazione e controllo non casualmente attribuiti in precedenza al cennato e numeroso Nucleo di esperti della funzione pubblica, indussero il riformatore del 2017 a modificare il disegno organizzativo che presiedeva al ciclo della valutazione, in parte tornando al progetto originario del 2000. Vennero così "innalzati" i compiti del DAGL, prevedendo che esso fosse (ancora) responsabile della verifica della qualità dei processi valutativi e delle relazioni che li rendicontano, del supporto metodologico e della promozione del rafforzamento delle competenze del personale e delle capacità istituzionali delle amministrazioni, quale referente unico delle amministrazioni per i rapporti in ambito interno, europeo e internazionale, ma che fosse a tal fine supportato (e in particolare, nella valutazione delle relazioni AIR e VIR fornite dalle amministrazioni) da un apposito Nucleo di esperti valutatori, allora facenti parte del NUVV (il Nucleo valutazione e verifica degli investimenti pubblici) della Presidenza. Questa particella del NUVV è stata recentemente trasformata, con la legge di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022 (primo "DL PNRR"), nel Nucleo di valutazione di impatto della regolamentazione (NUVIR), transitando così istituzionalmente al DAGL, come ribadito anche dal DPCM 19 ottobre 2022. Ci si potrebbe chiedere perché il DAGL non internalizzi completamente le funzioni che mirano ad assicurare l'effettività dell'AIR e della VIR. Ciò è dovuto a due ordini di ragioni, che discendono da una considerazione secondo la quale è opportuno che i giudizi sulle valutazioni vengano svolti da valutatori esperti, dotati di una specifica professionalità non comunemente rinvenibile all'interno delle amministrazioni – tanto più in quelle con

una forte connotazione giuridica quale è il DAGL – e, in secondo luogo, dalla constatazione che, coerentemente con consolidati orientamenti internazionali<sup>3</sup>, è preferibile che i valutatori siano quanto più indipendenti possibile dall'Esecutivo. Anche per tali ragioni la loro selezione (da ultimo, quella appena conclusasi per il completamento dell'organico del NUVIR) si è avverata negli anni particolarmente laboriosa. Per tutte queste ragioni il buon funzionamento del connubio tra NUVIR e Servizio AIR del DAGL è essenziale per assicurare la necessaria fluidità del ciclo della valutazione.

## 5.2. *Un quadro istituzionale in evoluzione e una rinnovata relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR*

Nel corso del 2022 si sono registrati non trascurabili fattori esogeni di cambiamento nel contesto di riferimento della valutazione d'impatto delle norme statali. Innanzitutto la celebrazione delle elezioni politiche, che hanno comportato un profondo mutamento della composizione degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri e, di conseguenza, anche dei referenti AIR delle singole amministrazioni. Come si vedrà nel prosieguo, il DAGL fin dall'inizio della nuova legislatura si è adoperato per assicurare, con l'indefettibile supporto della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), un'efficace formazione ai nuovi referenti, per sensibilizzarli all'importanza della loro funzione e accrescerne il *commitment* anche grazie a un apposito incontro organizzato per riflettere sulle criticità riscontrate nella recente prassi applicativa degli strumenti di valutazione.

Tra le innovazioni intervenute nell'anno passato è poi da annoverare, come anticipato sopra, la costituzione presso il DAGL del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione (NUVIR), che ha costituito un momento importante di consolidamento della competenza del Dipartimento in questa materia. Un Nucleo a pieno organico consentirà senza dubbio di migliorare e dinamizzare ulteriormente le fasi legate alla valutazione delle AIR e delle VIR sottoposte alla sua attenzione, facendo fronte ad un numero di valutazioni che, rispetto all'anno precedente, nel 2022 è aumentato del 48%.

Anche sul fronte parlamentare sono da attenzionare alcune importanti innovazioni strutturali: l'istituzione, con l'approvazione, lo scorso 27 luglio, della riforma del Regolamento del Senato, del nuovo Comitato per la legislazione, organo che non si occupa solo di qualità dei testi normativi ma anche, come esplicitamente riportato dal nuovo articolo 20-*bis*, comma 5, del Regolamento, della valutazio-

<sup>3</sup> Su tutti si ricordi la *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance* OCSE del 22 marzo 2012 (OCSE, 2012).

ne d'impatto delle norme. Fin dal suo insediamento il nuovo Comitato ha dimostrato una spiccata attenzione alle relazioni AIR che corredano i provvedimenti del Governo, non solo rilevandone la presenza o l'assenza (come parallelamente aveva, peraltro, iniziato a fare il Comitato per la legislazione della Camera) ma anche esprimendo osservazioni sul contenuto delle relazioni e auspicandone un aggiornamento alla luce delle modifiche intervenute al provvedimento in corso di esame parlamentare. Questo vivo interesse dei servizi parlamentari è da salutare con estremo favore, in quanto potrà portare, consolidandosi, ad accrescere la considerazione degli strumenti valutativi nell'economia complessiva della produzione normativa. Anche per tali ragioni negli ultimi mesi si sono intensificati i momenti di confronto tra il DAGL e l'Ufficio per la qualità degli atti normativi del Senato, il cui rapporto bimensile sull'AIR costituisce un importante punto di riferimento, utile a riscontrare l'attività svolta dagli uffici del governo nel periodo di riferimento.

Il 2022 è stato un anno significativo anche dal punto di vista della collaborazione con la SNA, il cui apporto, come si accennava sopra, è stato determinante per gestire il cambio di legislatura, garantendo ai nuovi uffici legislativi una formazione pressoché immediata e di grande qualità, focalizzata sugli aspetti pratici e operativi con i quali devono confrontarsi quotidianamente coloro che, nelle direzioni generali dei ministeri e negli uffici legislativi, sono incaricati di elaborare le relazioni AIR. Questa curvatura sempre più pragmatica della formazione offerta ha già dato ottimi riscontri, che si sono riverberati in un notevole aumento della richiesta di formazione, cui la Scuola ha risposto in modo rapido ed efficace. In questi ultimi anni il DAGL ha lavorato costantemente per una maggiore diffusione della cultura dell'analisi dell'impatto della regolazione. Oggi le amministrazioni si mostrano molto più sensibili sul tema e il personale appare molto più consapevole dell'importanza dello strumento. Ciò sicuramente è dovuto alla formazione permanente assicurata dalla SNA, come si è visto sopra, ma anche grazie all'opera di apprendimento continuo assicurato alle amministrazioni dal DAGL che, anche tramite il NUVIR, le incentiva a perfezionare le relazioni tramite le proprie valutazioni: non si può sottacere a tale proposito che il numero di valutazioni positive sulle AIR pervenute vada gradualmente aumentando di anno in anno.

Da ultimo non possiamo dimenticare alcune innovazioni che hanno interessato uno dei documenti più rilevanti per la materia che trattiamo e che costituisce punto di sicuro riferimento per chiunque periodicamente faccia lo stato dell'AIR nel nostro Paese. Come noto, annualmente, la Presidenza del Consiglio trasmette alle Camere, ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246 la relazione annuale sull'attuazione dell'AIR e della VIR. Nei sedici anni trascorsi dalla presentazione della prima relazione (riferita all'anno 2006) la struttura del documento è profondamente mutata: le sue dimensioni, inizialmente molto conte-

nute, sono andate gradualmente aumentando, anche in ragione di una progressiva estensione dei suoi contenuti che, negli anni, si sono ampliati anche alla descrizione delle attività svolte in materia di valutazione a livello regionale, internazionale, europeo e, da ultimo, presso le Autorità amministrative indipendenti. Anche per tali ragioni la relazione, negli ultimi anni, aveva superato l'estensione delle cento pagine, alle quali erano poi da aggiungere gli allegati e le appendici. Tale dilatazione aveva reso lo strumento di difficile maneggevolezza e rischiava di farne smarrire i contenuti salienti. Per tali ragioni si è tentato di rivederne la struttura, focalizzando l'attenzione sulle evoluzioni e le modifiche effettivamente intervenute nella prassi nel corso dell'anno di riferimento, corredandola di un più consistente numero di osservazioni e note a commento, evitando però di riportare la descrizione dei contenuti del regolamento AIR e VIR del 2017, da considerarsi ormai definitivamente acquisiti. Per il futuro potrebbe essere interessante valutare la possibilità di fare precedere la relazione annuale da una nota di sintesi che descriva i punti più rilevanti e qualificanti delle procedure di impatto riscontrati nel corso dell'anno. Sempre dal punto di vista dell'impostazione complessiva, si è scelto di riprodurre i contributi pervenuti da regioni e da altri enti pubblici<sup>4</sup> nelle appendici della relazione annuale, senza integrarli nel corpo della stessa, concentrando quindi il fulcro della relazione sull'effettiva azione di coordinamento e impulso svolta dalla Presidenza del Consiglio in materia di valutazione d'impatto della legislazione di matrice statale. In prospettiva si potrebbe valutare, per quanto riguarda la disamina della valutazione delle politiche regionali, di elaborare un apposito paragrafo riassuntivo che costituisca una sintesi di quanto riscontrato nei singoli territori, similmente a quanto avviene a livello statale. In ciò potrebbe essere proficuo l'apporto di un organo quale la Conferenza dei Parlamenti regionali, con la quale, come si dirà oltre, si sta intraprendendo un proficuo percorso di collaborazione volto a rafforzare la dimensione multilivello degli strumenti di better regulation, uno sviluppo importante propugnato fortemente anche in sede OCSE nel corso del 2022.

### *5.3. Un anno all'insegna del metodo Kaizen*

In un processo complesso come quello del ciclo della regolazione è probabilmente fisiologico che, con metafora geometrica, il percorso per raggiungere il funzionamento ottimale assomigli più ad un asintoto che ad una linea retta. Anche per tale ragione l'avvicinamento all'idealtipo deve essere perseguito con costanza nella quotidianità della collaborazione fra tutti gli attori coinvolti e per successivi

<sup>4</sup> I contributi pervenuti per l'ultima relazione annuale, in linea e in continuità con il numero già registrato nell'anno precedente, sono stati numerosi: 12 dai Ministeri, 10 da parte delle Regioni e 10 dalle Autorità amministrative indipendenti.

gradi di avanzamento che molto ricordano l'idea del miglioramento continuo ben scolpito dalla regola del *kaizen* giapponese. Nell'anno 2022 ci si è ampiamente ispirati a tale principio manageriale per tentare di raggiungere miglioramenti nella pratica. Innanzitutto, si è intrapreso un notevole sforzo (che prosegue tutt'ora) per assicurare una maggiore sistematicità nella trasmissione delle AIR al Parlamento, per garantire quindi che le informazioni di supporto al processo decisionale del legislatore giungessero al Parlamento per quanto possibile in tempo utile per l'istruttoria degli uffici. Effettivamente il numero di AIR trasmesso alle Camere all'inizio del 2023 è decisamente aumentato rispetto a quanto riscontrato nelle annualità precedenti<sup>5</sup>. Ciò garantisce una maggior conoscibilità dello strumento all'esterno dell'ambito governativo, soprattutto a beneficio dei servizi parlamentari. Ampi margini di miglioramento possono essere ancora raggiunti per quanto riguarda la tempestività delle predette trasmissioni, che purtroppo si rivela spesso ostacolata nel caso delle c.d. AIR generali riferibili a decreti-legge multisettoriali, che il più sovente devono essere collazionate dal DAGL con un grande sforzo di coordinamento da parte della struttura. Altro ambito sul quale si sta cercando di avviare una riflessione è quello legato alla diffusione delle AIR anche al di là degli uffici parlamentari: l'attuale pubblicazione delle stesse sul sito del Governo nelle pagine dedicate ai provvedimenti esaminati nei singoli Consigli dei ministri non ne consente infatti una facile consultazione da parte dei cittadini. Per tale ragione sono allo studio ipotesi di pubblicazione delle relazioni e delle rispettive valutazioni attraverso dei portali normativi istituzionali, che potrebbero rendere, anche grazie ad appositi motori di ricerca, questo strumento di analisi più fruibile presso il pubblico. Considerando infatti che la giurisprudenza, anche costituzionale, è sempre più attenta nel ponderare le ragioni di fatto che motivano le opzioni prescelte dagli atti normativi (tanto più in una materia come quella della decretazione d'urgenza), l'AIR può costituire, in prospettiva (e ben più della meglio conosciuta relazione illustrativa), uno strumento importante per supportare la correttezza delle soluzioni individuate dal legislatore.

Nel corso dell'anno si è poi cercato di agire anche sul fronte delle AIR relative a provvedimenti attuativi di norme di rango primario, sensibilizzando le amministrazioni, conformemente a quanto previsto dal regolamento AIR, a trasmettere al DAGL le relazioni per la valutazione di competenza prima che le relative proposte di regolamento ministeriale o interministeriale siano inoltrate al Consiglio di Stato per l'espressione del parere previsto dall'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Possiamo ormai dire che tale trasmissione preventiva al DAGL, che offre al Ministero l'opportunità di migliorare il contenuto della relazione prima che sia

<sup>5</sup> Dal bollettino del Servizio qualità atti normativi del Senato relativo al periodo marzo-aprile 2023 emerge una copertura dell'85% relativamente a esclusioni, esenzioni e AIR trasmesse alle Camere.

scrutinata dal supremo consesso amministrativo, sia diventata la regola. Peraltro, lo stesso Consiglio di Stato, nel valutare gli atti normativi sottoposti al proprio parere, sempre più spesso ha dimostrato nella sua giurisprudenza più recente una grande attenzione non solo alla presenza della relazione AIR fra la documentazione allegata agli schemi di regolamento ma anche e soprattutto al suo contenuto e alla sua persuasività nel suffragare le scelte elette dall'amministrazione.

Da ultimo sembra necessario porre l'attenzione sul fatto che, nell'anno passato, probabilmente per la prima volta, si è finalizzato il lungo e laborioso *iter* per la finalizzazione delle relazioni VIR<sup>6</sup>. Si tratta dei primi esperimenti di valutazione *ex post*, che andranno ora rafforzati e migliorati in corrispondenza della nuova programmazione VIR 2023-2024, la quale ha visto anch'essa aumentare notevolmente, rispetto alla precedente, la partecipazione dei Ministeri e anche la stessa importanza dei provvedimenti sottoposti a verifica.

La nuova organizzazione interna di cui si sono dotati gli uffici del DAGL competenti in materia di AIR è stata pensata per consolidare i legami anche di natura interpersonale tra l'autorità di coordinamento per l'AIR sulle iniziative governative del Governo e i singoli ministeri. A questi ultimi è ormai data l'opportunità di interfacciarsi con un solo funzionario per tutte le questioni relative alla corretta applicazione delle procedure dell'AIR, fornendo anche un supporto metodologico laddove necessario, che assume anche le forme di quello che abbiamo definito gergalmente "assistenza istruttoria", attivata più volte negli ultimi mesi per offrire ai Ministeri un supporto fattivo. Questa attenzione credo abbia migliorato il clima di fiducia e la percezione di utilità degli strumenti di qualità della regolazione, consentendo un miglioramento tangibile nella loro applicazione. A questo proposito basta citare l'incremento delle valutazioni delle AIR risultate nel 2022 complessivamente pari a 277, con un notevole incremento rispetto alle 187 valutazioni effettuate nel 2021. Dalle 101 relazioni AIR pervenute non riferite a decreti-legge si hanno i seguenti riscontri:

- 17 relazioni valutate come "parzialmente adeguate" in sede di primo esame, di cui 13 sono state giudicate adeguate a seguito dell'apporto offerto dal DAGL;
- Delle 65 relazioni inizialmente valutate come "non adeguate", a seguito delle modifiche apportate dalle amministrazioni proponenti, su suggerimento del DAGL, 31 sono state giudicate "adeguate", 11 "parzialmente adeguate".

Se i dati sopra riportati sono incoraggianti, si deve osservare tuttavia che non necessariamente un maggior numero di AIR svolte deve essere considerato un dato

<sup>6</sup> Si veda alla pagina [https://presidenza.governo.it/DAGL/novita/piani\\_biennali/index.html#relazioni](https://presidenza.governo.it/DAGL/novita/piani_biennali/index.html#relazioni).

positivo in assoluto. Infatti, il criterio della proporzionalità è quello che deve guidare la scelta di svolgere o meno una valutazione d'impatto, anche per evitare la dispersione delle risorse collegate a tale realizzazione. In questo senso e da più parti si suggerisce di valutare una revisione o comunque una rivalutazione delle cause di esenzione dall'AIR<sup>7</sup> che, in una lettura letterale del regolamento n. 169 del 2017, si ritiene debbano sussistere congiuntamente.

Come ulteriore sviluppo dei miglioramenti di questi ultimi anni, il DAGL è attualmente impegnato nella promozione presso le amministrazioni proponenti dell'AIR in fase ascendente. Il DPCM n. 169 del 2017 dedica ampio spazio all'AIR ascendente, strumento attraverso il quale gli Stati membri forniscono il loro contributo nelle analisi di impatto che la Commissione UE effettua sugli atti dell'Unione europea (articolo 11). Finora questo strumento non ha dato i frutti sperati, anche in ragione dell'ardua applicabilità della norma del regolamento, che non definisce con esattezza (diversamente da quanto avviene per le AIR su atti nazionali) quale sia la procedura da seguire per la realizzazione di una valutazione di impatto ascendente, quali siano gli attori da coinvolgere, quale sia il rapporto fra il DAGL e il Dipartimento per le politiche europee nell'AIR in fase ascendente, il ruolo svolto dal Comitato Tecnico di Valutazione (CTV) che ha la funzione di definire la posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e che prepara le riunioni del Comitato interministeriale affari europei (CIAE) e soprattutto come si inserisca l'AIR ascendente nel cronoprogramma dei lavori della Commissione. A tali difficoltà si sommano quelle derivanti dalla necessità di programmare con anticipo le valutazioni d'impatto degli atti inseriti nell'agenda europea. Il DAGL ha attualmente allo studio nuove iniziative per promuovere l'AIR ascendente, basate attraverso un approccio "selettivo" improntato al principio di proporzionalità, che suggerisce di concentrarsi sui provvedimenti suscettibili di spiegare effetti più significativi, da individuarsi attraverso una concertazione con le amministrazioni interessate. A tale proposito sarebbe necessario coinvolgere anche le strutture ministeriali che più attivamente partecipano ai negoziati in sede europea per la definizione degli atti normativi della UE e avviare un confronto anche con gli altri Stati membri volto ad identificare le best practice in materia e identificare il momento migliore per lo svolgimento della valutazione d'impatto sugli schemi di provvedimenti della Commissione.

La prassi applicativa e le valutazioni delle AIR svolte dal DAGL ha spesso evidenziato che una delle maggiori criticità riscontrate nelle relazioni, e che incide sulla robustezza delle stesse, è correlata alla difficoltà di reperire su ogni fenomeno sottoposto a regolazione dei dati empirici (statistici e non) pienamente

<sup>7</sup> Si tratta dei costi di adeguamento attesi di scarsa entità, numero esiguo di destinatari e di risorse impiegate e limitata incidenza sugli aspetti concorrenziali.

affidabili o comunque confrontabili. Per superare questi ostacoli diventa senza dubbio essenziale coinvolgere sempre più attivamente il personale delle Direzioni generali incaricati delle singole *policy* e enfatizzare ulteriormente la necessità che l'istruttoria normativa sia basata sull'evidenza. In tal senso la promozione di collaborazioni con enti pubblici di ricerca potrebbe rappresentare una chiave di volta per diffondere e promuovere l'utilizzo del patrimonio informativo già a disposizione della PA.

Un altro aspetto di non secondaria rilevanza, se si vuole favorire la circolarità virtuosa delle informazioni e dei dati, è aumentare la sinergia con le regioni, che, come territori sui quali le politiche statali spiegano i propri effetti, nell'esercizio della propria potestà legislativa concorrente possono fornire dati essenziali per la valutazione degli impatti. Per tali ragioni è stato avviato un tavolo informale di lavoro con gli Uffici della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per valutare le eventuali iniziative da intraprendere.

#### *5.4. L'attività di rappresentanza e collaborazione presso gli organismi internazionali di qualità della regolazione*

Quanto detto sino ad ora copre il versante nazionale della valutazione delle politiche di regolazione. Tuttavia il DAGL svolge anche una non secondaria attività internazionale, attraverso il suo già menzionato Servizio per l'analisi di impatto, rappresentando la posizione del nostro Paese in due delle principali istituzioni sovranazionali: all'interno del gruppo di lavoro - Working Party "better regulation", formazione preparatoria del Consiglio UE - Competitività e crescita, e in seno al Comitato per le politiche di regolazione - Regulatory Policy Committee dell'OCSE. Inoltre, il DAGL è l'Autorità italiana incaricata di seguire i lavori della piattaforma "Fit for future" (F4F) della Commissione europea.

Si riportano brevemente di seguito i principali sviluppi sul tema delle politiche di regolazione, elaborati all'interno di questi organismi nel corso negli incontri tenuti nel 2022.

##### *5.4.1 Il gruppo di lavoro "better regulation" del Consiglio dell'Unione europea*

Nel corso del 2022 il gruppo di lavoro "better regulation", che opera all'interno della formazione "Competitività e Crescita" del Consiglio UE, ha svolto un'intensa attività di orientamento politico nella materia della qualità della regolamentazione.

Il dibattito in sede di gruppo di lavoro si è orientato al miglioramento 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<sup>8</sup>, e nel rispetto dell'Accordo interistituzionale tra Commissione UE, Consiglio UE e Parlamento intitolato "Legiferare meglio" del 13 aprile 2016<sup>9</sup>. Sotto questo aspetto, il gruppo di lavoro vigila nei confronti del potere di iniziativa della Commissione UE, verificando la corretta applicazione da parte della Commissione degli strumenti di qualità della regolazione di cui la Commissione stessa si è dotata.

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 orientamento 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, se ritenuto necessario da una maggioranza significativa di delegazioni e senza che questo provochi un eccessivo allungamento dei tempi del negoziato. L'analisi di impatto su emendamenti del Consiglio e a integrazione delle analisi di impatto della Commissione è prevista espressamente dall'accordo istituzionale sopra citato, anche se finora questa facoltà non è mai stata utilizzata in Consiglio.

Uno dei problemi che la delegazione italiana ha portato all'attenzione del dibattito e che sarà affrontato anche sotto la Presidenza spagnola nel corso del 2023 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 affidare *in house* l'incarico di effettuare Analisi di impatto in Consiglio, quando l'analisi è ritenuta necessaria, a organismi di ricerca o a Agenzie interni alle istituzioni dell'UE.

#### 5.4.2 Il Comitato per le politiche di regolazione dell'OCSE

Il Comitato per le politiche di regolazione dell'OCSE si occupa di assistere i Paesi membri nell'attività di rafforzamento delle politiche della regolamentazione, integrando gli strumenti di valutazione basati su evidenza all'interno dei proces-

<sup>8</sup> Periodicamente, la Commissione UE aggiorna le sue Linee Guida sulla qualità della regolazione; questa pubblicazione contiene la descrizione di tutti gli strumenti di qualità della regolazione che la Commissione UE si è impegnata ad utilizzare nell'esercizio del proprio potere d'iniziativa legislativa. La versione attuale delle Linee Guida è disponibile al link: [https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021\\_305\\_en.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/swd2021_305_en.pdf)

<sup>9</sup> Il testo ufficiale dell'accordo è disponibile al link: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

si decisionali dei decisori pubblici. Nell'ambito di questo mandato, il Comitato elabora documenti, standard metodologici e raccomandazioni sugli strumenti di politica della regolamentazione, attraverso il confronto costante tra i Paesi e la condivisione delle pratiche in uso nei vari ordinamenti. L'Italia è rappresentata in seno a questo comitato dal DAGL.

Uno dei temi al centro del dibattito del Comitato nel corso del 2022 è stato quello della regolazione orientata ai risultati e dell'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nell'analisi di impatto dei provvedimenti, quindi dando riguardo anche alla stima di impatti di natura sociale e ambientale nelle valutazioni, che stanno assumendo sempre maggior rilievo in vista delle necessità normative dettate dall'esigenza di transitare a un modello di sviluppo a basso impatto ambientale e non clima-alterante. Tale orientamento si dovrebbe riflettere all'interno delle analisi di impatto condotte nella stima di impatti sui destinatari anche sul lungo periodo, quando diventano più evidenti gli effetti complessivi di natura sociale o ambientale di provvedimenti che incidono su questi aspetti, non limitando quindi l'analisi alla stima dei nuovi costi introdotti dalle norme.

Un altro tema di cui la posizione italiana ha sostenuto l'importanza all'interno del Comitato è stato quello riguardante un utilizzo uniforme degli strumenti di qualità della regolazione anche nei livelli subnazionali di governo, considerato che gli enti locali spesso costituiscono gli attori principali incaricati della fase dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche nazionali, negli ambiti previsti dalle proprie competenze. Su questo, come sopra accennato, è in corso lo sviluppo di una collaborazione con gli enti regionali che ha come obiettivo proprio quello di integrare a livello del legislatore regionale le stesse pratiche stabilite dal Regolamento AIR a livello nazionale.

#### 5.4.3 La piattaforma "Fit for future" (F4F)<sup>10</sup>

Il DAGL ha poi gestito tutte le fasi delle proposte di revisione di atti normativi pervenute tramite l'organismo denominato "Fit For Future" (F4F), la piattaforma istituita con la decisione della Commissione europea C(2020) 2977 dell'11 maggio 2020 .

La F4F è un gruppo di esperti di alto livello che supporta la Commissione in relazione alle attività di semplificazione delle norme dell'UE e di 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

<sup>10</sup> Sezione tratta, con alcuni adattamenti, dalla Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione – anno 2022, in via di pubblicazione.

post della legislazione europea e per la individuazione di possibili aree o aspetti di miglioramento degli atti legislativi dell'UE. Ne fanno parte i rappresentanti delle autorità nazionali degli Stati membri (per l'Italia, il DAGL), del Comitato delle regioni, del Comitato economico e sociale europeo e dei portatori di interessi che rappresentano imprese e organizzazioni non governative europee.

Come metodo di lavoro, la F4F valuta, attraverso le opinioni che adotta, se gli atti legislativi europei 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 tiene conto dei pareri della piattaforma per garantire che le norme europee aiutino, e non invece ostacolino, le imprese e i cittadini.

Il DAGL partecipa alle riunioni dell'organismo, sia in presenza che in modalità telematica, rappresentando il punto di vista del Governo italiano, in sinergia con i ministeri coinvolti dagli atti legislativi sottoposti a revisione dalla Piattaforma e i dipartimenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, che forniscono le proprie osservazioni sui documenti ufficiali in discussione. Le consultazioni con i rappresentanti dei Governi degli Stati membri UE veicolati da questo organismo confluiscono in una serie di suggerimenti e raccomandazioni che la Commissione UE potrà utilizzare per perfezionare le proprie iniziative normative di revisione della legislazione europea.

Data la sovrapposizione di competenze fra diverse amministrazioni, normalmente sulle singole *opinion* pervengono contributi da parte di più amministrazioni che vengono coordinati dal DAGL al fine di garantire la coerenza complessiva delle osservazioni e di inviare un contributo unitario per l'Italia.

Nel corso del 2022 la piattaforma ha adottato dieci pareri. Nella tabella 5.1 vengono riassunti i principali suggerimenti contenuti nelle sei opinioni per le quali il DAGL ha ricevuto contributi.

**Tabella 5.1** – Principali suggerimenti contenuti nelle opinioni.

Pareri	Ministeri che hanno contribuito	Suggerimenti
IVA favorevole alle imprese nell'era digitale	Ministero dell'Economia e delle finanze;	Semplificare e armonizzare le procedure IVA e allinearle con le procedure concorsuali.
Regolamento sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima (UE 2018/1999)	Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali; Ministero della Transizione ecologica;	Potenziare gli strumenti a tutela dell'ambiente, tenendo conto del pacchetto climatico "Fit for 55".
Facilitare l'accesso delle PMI al capitale	Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile; Ministero della Transizione ecologica;	Valutare la possibilità di una nuova definizione di PMI in ambito europeo, se il caso ripensando le soglie di capitalizzazione. Semplificare gli oneri amministrativi per le PMI che intendono accedere al mercato dei capitali. Armonizzare le procedure di revisione contabile.
Spredo alimentare/donazioni	Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali; Ministero della Transizione ecologica;	Semplificare le procedure sulla donazione alimentare e incentivare la ricerca nel settore degli imballaggi alimentari.
Regolamento REACH (sostanze chimiche)	Ministero dello Sviluppo economico;	L'opinione individua una serie di criticità nel regolamento. Suggerisce di semplificare le procedure (senza abbassare il livello di tutela) e di renderle più veloci.
Biosolutions	Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali; Ministero della Transizione ecologica;	L'opinione individua dieci suggerimenti, tra cui la modifica della normativa sui "nuovi prodotti alimentari".

*Riparare il mondo.* È questa una approssimativa traduzione del precetto mishnaico *tiqqun 'olam*, secondo il quale ognuno deve contribuire al miglioramento della comunità di cui è parte (Shatz, Waxman, Diamant, 1997). I meccanismi di valutazione della regolazione hanno per vocazione quella di migliorare il disegno regolatorio delle politiche pubbliche e tutti i protagonisti dell'articolato processo di adozione degli atti normativi di iniziativa governativa – amministrazioni proponenti, Uffici AIR, Nuclei AIR ed Organi di consulenza giuridico-amministrativa dello Stato – sono parte di un processo dinamico e corale che ha lo scopo di rendere più efficaci ed efficienti le politiche e che va costantemente alimentato di nuovi apporti e rinnovati entusiasmi. Dopo vent'anni dai primi tentativi di introdurre idonei strumenti di valutazione della regolazione nel nostro Paese molto

sicuramente deve essere ancora fatto ed esplorato, ma vi è la consapevolezza di muoversi nella giusta direzione e di continuare un'opera meritoria che necessita di quotidiano incoraggiamento.



CAPITOLO SESTO  
STRUTTURA E CONTENUTI DELLE RELAZIONI AIR  
TRASMESSE DAL GOVERNO ALLE CAMERE

*Fortunato Lambiase\**

SOMMARIO: 6.1. Introduzione. – 6.2. Cornice normativa-istituzionale. – 6.3. Le relazioni AIR trasmesse nel 2022. – 6.4. La struttura delle relazioni AIR. – 6.5. I contenuti delle relazioni AIR. – 6.6. Conclusioni.

### 6.1. *Introduzione*

La disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è prevista obbligatoriamente, da quasi 20 anni, al netto di specifici ambiti di esclusione e ipotesi di esenzione, per tutti gli atti normativi del Governo; eppure, l'AIR stenta a diventare uno strumento sistematico di supporto alle decisioni e di miglioramento della qualità della regolazione.

Come osservato da molti commentatori, lo strumento dell'AIR e, più specificamente, le Relazioni di accompagnamento agli atti normativi (di seguito: Relazioni) sono interpretate come un mero obbligo formale.

Questo contributo, attraverso l'analisi empirica delle relazioni AIR predisposte nel 2022, ha l'obiettivo di indagare quanto ci sia di vero in questa affermazione e al contempo formulare proposte migliorative.

Il paper è articolato in sei paragrafi, compresi l'introduzione e le conclusioni. Il paragrafo 6.2. sintetizza la cornice normativa e istituzionale, per offrire un quadro sintetico ma esaustivo dei riferimenti necessari per verificare la qualità delle Relazioni e l'attività che ne è il presupposto. Nel paragrafo 6.3. si analizza la specifica documentazione, riferita ai 46 decreti-legge e disegni di legge approvati nell'anno di riferimento. Nello stesso paragrafo si accenna inoltre al Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica. Il paragrafo 6.4. approfondisce la struttura delle Relazioni trasmesse al Parlamento per valutare l'aderenza formale delle Relazioni esaminate alla struttura tipo prescritta dalla normativa. Il paragrafo 6.5. analizza i contenuti delle Relazioni al fine di verificare se, al rispetto della struttura formale, segue anche una coerenza sostanziale dei contenuti.

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

## 6.2. Cornice normativa-istituzionale

L'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»<sup>1</sup>.

La disciplina dell'AIR è definita dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 (di seguito anche: il Regolamento)<sup>2</sup> e dalla 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 DPCM (di seguito anche: la Guida)<sup>3</sup>.

Il Regolamento 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)<sup>4</sup>. Gli ambiti di esclusione dall'AIR riguardano: i disegni di legge costituzionale; l'attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; la sicurezza interna ed esterna dello Stato; le ratifiche di trattati internazionali; il recepimento di accordi internazionali ratificati; le leggi di approvazione di bilanci e rendiconti; i testi unici compilativi<sup>5</sup>. L'Amministrazione proponente può chiedere al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito anche: DAGL) l'esenzione dall'AIR in presenza di quattro condizioni, congiuntamente considerate, che attestino il ridotto impatto dell'intervento<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Articolo 14, comma 1 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".

<sup>2</sup> Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione in GU n. 280 del 30-11-2017.

<sup>3</sup> L'articolo 3, comma 1 del DPCM n. 169/2017 prevede che, in attuazione dell'articolo 14, comma 6, della Legge di semplificazione 2005 (legge 28 novembre 2005, n. 246), con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri siano indicate le tecniche di analisi e di valutazione e determinati i modelli di relazione da utilizzare per l'AIR e per la VIR.

<sup>4</sup> L'ambito di applicazione è dettagliato dal paragrafo 4.2 della Guida.

<sup>5</sup> Per una più puntuale definizione degli ambiti di esclusione si veda il comma 1 dell'articolo 6 del Regolamento, tra cui sono annoverati inoltre i regolamenti di organizzazione dei Ministeri (*ex* articolo 17, comma 4-*bis*, legge n. 400 del 1988) e i provvedimenti di riordino regolamentare e di ricognizione delle disposizioni regolamentari abrogate implicitamente e di quelle da abrogare perché prive di contenuto normativo od obsolete (*ex* articolo 17, comma 4-*ter* della legge n. 400/1988).

<sup>6</sup> Le quattro condizioni attengono al ridotto impatto delle misure in termini di: scarsa entità dei costi attesi di adeguamento alla normativa, anche in considerazione della loro estensione temporale, in relazione ai singoli destinatari; numero ridotto dei destinatari dell'intervento; ammontare limitato delle risorse pubbliche impiegate per attuare le misure; ridotta incidenza delle misure sugli assetti concorrenziali. L'articolo 7 del Regolamento prevede inoltre che i regolamenti ministeriali e interministeriali (*ex* articolo 17,

L’AIR si sviluppa su sette fasi: 1. contesto e problemi; 2. soggetti destinatari; 3. obiettivi e indicatori; 4. opzioni di intervento; 5. valutazione preliminare; 6. comparazione dei costi e dei benefici delle diverse opzioni; 7. attuazione e monitoraggio, per comodità e logica illustrate in sequenza ma in concreto fortemente interrelate<sup>7</sup>; è prevista una disciplina semplificata per i decreti-legge<sup>8</sup>.

La prima fase dell’AIR ordinaria prevede un’analisi del contesto in cui si inserisce l’intervento e l’illustrazione delle motivazioni che lo rendono necessario, avuto riguardo delle posizioni espresse dagli stakeholder (esiti di eventuali consultazioni) e dei risultati di eventuali VIR. In questa fase, si individuano le cause del problema da risolvere, quali fallimenti del mercato, fallimenti della regolazione, volontà politica, limiti cognitivi dei regolati<sup>9</sup> (fase 1). L’individuazione dei destinatari della misura (diretti e indiretti, pubblici e privati) viene condotta in stretta connessione con la fase precedente e affinata nel corso dell’AIR alla luce delle opzioni esaminate e della soluzione prescelta (fase 2). Si passa poi alla definizione degli obiettivi dell’intervento, cui associare indicatori qualitativi e/o quantitativi per misurarne l’efficacia e il grado di realizzazione e di cui si dovrà tener conto nelle eventuali VIR future (fase 3). L’elaborazione e la valutazione delle alternative per conseguire gli obiettivi fissati costituisce il momento centrale dell’AIR e, probabilmente, anche la fase in cui è possibile trarre il maggior valore aggiunto dall’impiego di questo strumento. È in questa fase, infatti, che si analizza la c.d. “opzione zero” (non intervento), scenario che definisce la *baseline* rispetto alla quale stimare gli impatti differenziali delle opzioni di intervento considerate (fase 4). Le opzioni vengono quindi sottoposte a un vaglio preliminare per individuare quelle concretamente realizzabili e più efficaci alla luce dei vincoli normativi, della loro capacità di conseguire gli obiettivi, della proporzionalità degli effetti, della fattibilità tecnica, amministrativa, sociale ed economica e dei tempi di attuazione (fase 5). Dopo aver circoscritto l’ambito di analisi, si valutano gli impatti economici, sociali e ambientali, i costi e i benefici di natura qualitativa o, preferibilmente, quantitativa delle singole opzioni che, come detto, sono confrontati e valutati per differenza rispetto all’opzione zero, esplicitandone anche il profilo temporale. Devono poi essere condotte eventuali valutazioni ad hoc nel caso in cui l’intervento: abbia un impatto specifico sulle piccole e medie imprese, specialmente se differenziale rispetto alle grandi imprese, dia luogo a oneri informativi in capo a

ccomma 3 della legge n. 400/1988) possono essere esentati dall’AIR, in ragione del ridotto impatto dell’intervento, con dichiarazione a firma del Ministro, da allegare alla richiesta di parere al Consiglio di Stato e alla comunicazione al Presidente del Consiglio dei ministri che precede l’emanazione del provvedimento.

<sup>7</sup> Cfr. articolo 8 del Regolamento e il paragrafo 5 e l’appendice 2 con la checklist per lo svolgimento dell’AIR della Guida.

<sup>8</sup> Cfr. articolo 10 del Regolamento e il paragrafo 6 della Guida.

<sup>9</sup> Questa fase deve essere condotta scrupolosamente anche in presenza di interventi normativi necessitati quali ad esempio il recepimento di direttive unionali o l’attuazione di norme interne.

cittadini o imprese, incida sull'assetto concorrenziale, recepisca una norma europea<sup>10</sup> (fase 6.). Individuata l'opzione preferita si analizzano gli aspetti attuativi, affinché l'opzione prescelta consegua concretamente i risultati attesi e si definisce il monitoraggio dell'attuazione, inteso come processo sistematico e continuativo di accompagnamento dell'intervento, attraverso cui si seguono gli sviluppi, si raccolgono dati e informazioni e si individuano e risolvono eventuali criticità. Questa fase ha poi una funzione essenziale per la realizzazione di eventuali VIR (fase 7).

Per i decreti-legge è prevista un'AIR semplificata che si limita alla specificazione del problema da affrontare, alla definizione degli obiettivi dell'intervento, all'individuazione dei potenziali destinatari, alla valutazione dell'intervento in termini di costi e benefici rispetto all'opzione zero e alla determinazione delle condizioni di attuazione e del monitoraggio dell'intervento.

Completata l'AIR si può affinare e chiudere il testo normativo e solo in questo momento l'amministrazione proponente dovrebbe redigere la relativa relazione AIR e trasmetterla al DAGL che, con il supporto del Nucleo per la valutazione di impatto della regolamentazione (NUVIR), ne valuta l'adeguatezza, completezza e correttezza metodologica<sup>11</sup>.

Il provvedimento corredato dalle relazioni illustrativa e tecnica, dall'analisi tecnico-normativa e dalla relazione AIR viene trasmesso al Parlamento<sup>12</sup>. Nell'ottica di trasparenza, ormai da diverse legislature, il Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato pubblica periodicamente un bollettino sull'analisi di impatto della regolamentazione al fine di facilitare il reperimento delle Relazioni tra gli atti parlamentari e valorizzarne la funzione istruttoria nell'ambito dell'analisi e della valutazione dell'attività legislativa.

L'introduzione del Comitato per la legislazione tra gli organi del Senato della Repubblica con il nuovo articolo 20-*bis* del Regolamento rappresenta un'importante novità in tema di AIR. Il Comitato si esprime infatti sulla valutazione d'impatto dei provvedimenti normativi e sulla qualità dei testi, attraverso pareri che vengono resi alle Commissioni permanenti e all'Aula<sup>13</sup>. Nella seduta del 17 novembre 2022,

<sup>10</sup> Cfr. articolo 14 della legge n. 246/2005 e l'appendice 1 della Guida.

<sup>11</sup> Il NUVIR è stato da ultimo disciplinato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 ottobre 2022 recante "Istituzione e funzionamento del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione", G.U. n. 299 del 23 dicembre 2022. Il NUVIR elabora una scheda di valutazione con la quale ciascuna Relazione è giudicata "adeguata", "parzialmente adeguata" o "inadeguata", in questi ultimi due casi il DAGL trasmette la Scheda all'Amministrazione al fine di evidenziare le eventuali integrazioni necessarie. La nuova Relazione è poi sottoposta nuovamente al NUVIR per il tramite del DAGL.

<sup>12</sup> L'obbligo di trasmissione delle relazioni AIR verificate e di eventuali dichiarazioni di esclusione o di esenzione è previsto dall'articolo 9, comma 7 del Regolamento.

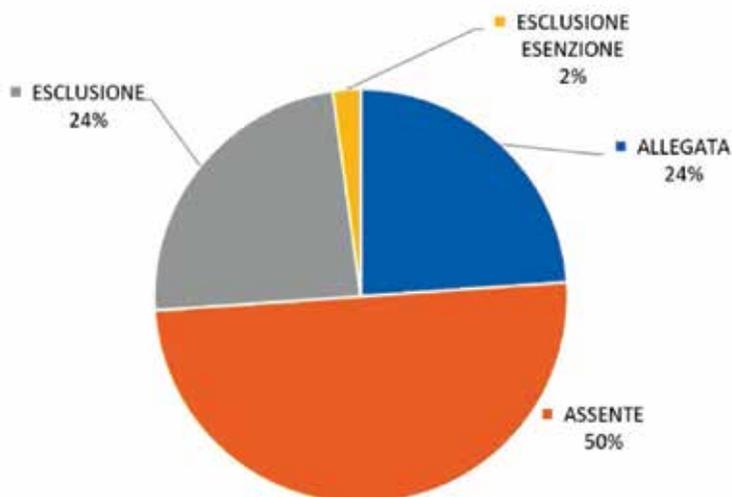
<sup>13</sup> "Il Comitato si esprime sulla valutazione d'impatto e sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Su richiesta di uno o più

il Presidente del Senato ha annunciato i componenti del Comitato poi costituitosi nella seduta del Comitato stesso del 17 gennaio 2023.

### 6.3. Le relazioni trasmesse nel 2022

Il Governo presenta annualmente alle Camere una Relazione sullo stato di applicazione dell’AIR e della VIR (di seguito: Relazione annuale) con la quale fornisce, tra le altre cose, un quadro di tutta la documentazione AIR trasmessa al Parlamento<sup>14</sup>. Circoscrivendo l’analisi ai 46 decreti-legge e disegni di legge approvati in CDM, si evidenziano di seguito alcuni profili utili per valutare l’applicazione della disciplina AIR. Questo perimetro costituirà la base anche degli approfondimenti dei paragrafi successivi.

**Grafico 6.1** – Decreti-legge e Disegni di legge: relazioni e dichiarazioni AIR (2022)



Fonte: elaborazioni su banche dati atti normativi di Camera e Senato

membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzienti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni”, articolo 20-bis, c. 5 del Regolamento del Senato.

<sup>14</sup> L’obbligo informativo è disciplinato dall’articolo 14, comma 10, della Legge di semplificazione 2005 e dall’articolo 19 del Regolamento. Cfr. Per maggiori dettagli sulla Relazione 2022, presentata il 17 maggio 2023, si rinvia agli atti pubblicati sul sito del Senato LXXXIII e della Camera LXXXIII, per un’analisi si rinvia invece ai capitoli secondo e quinto del presente rapporto e al Focus n. 3 del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato.

Il Grafico 6.1 mostra che nel 50 per cento dei casi (23) gli atti assoggettati alla disciplina AIR trasmessi per l'esame al Parlamento sono privi della documentazione prevista, in poco meno di un quarto dei casi sono corredati da relazioni AIR e nel restante 26%, rientrando nei casi di esclusione e/o esenzione, sono accompagnati dalle relative dichiarazioni.

La metà degli atti in commento, pur essendo assoggettato alla disciplina AIR, non è accompagnato dalla relativa documentazione, in particolare oltre i due terzi (22) dei decreti-legge (31) sono privi di documentazione AIR e le Relazioni ad essi relative sono solamente 6, meno del 20%.

Passando a esaminare la tempistica con la quale la documentazione viene presentata, si osserva che in 14 casi gli atti sono completi fin dall'inizio (poco più del 60 per cento se si escludono gli atti privi di documentazione), si tratta di 10 dichiarazioni di esclusione ed esenzione e di 4 relazioni AIR. Quest'ultimo dato rapportato al totale delle relazioni AIR evidenzia come solo un terzo delle Relazioni è disponibile per l'esame parlamentare insieme al testo di riferimento, nei restanti casi il ritardo medio è di circa 30 giorni con prevedibili ripercussioni negative circa la possibilità di un tempestivo utilizzo delle informazioni in esse contenute. Guardando alla tipologia dell'atto emerge come le trasmissioni tardive siano in 5 casi su 7 (70% circa) riferite a decreti-legge che solo in un caso su sei (15%) sono accompagnati fin dall'inizio dalla relativa relazione.

La situazione appena descritta è probabilmente imputabile a due ordini di ragioni. In primo luogo, l'approvazione dei decreti-legge è contraddistinta da tempistiche concitate e le strutture tecniche incontrano non poche difficoltà nel condurre analisi di impatto contestuali e tempestive delle misure in gestazione. In secondo luogo, la previsione di una AIR semplificata per i decreti-legge (articolo 10 del DPCM n. 169/2017) non è sufficiente a comprimere i tempi di analisi al punto da renderli compatibili con l'elaborazione tempestiva della Relazione. Al riguardo, la soluzione di semplificare ulteriormente la fattispecie dell'AIR semplificata non sembra raccomandabile per il rischio di scendere al di sotto di una soglia adeguata di approfondimento che renderebbe poco utile l'analisi. Si potrebbe ipotizzare, come peraltro osservato nella Relazione annuale 2022, di prevedere un maggior ricorso alle richieste di esenzione. Ciò avrebbe il risvolto negativo di limitare il numero potenziale di AIR, ma avrebbe il pregio di decongestionare gli uffici e, potenzialmente, di liberare risorse e tempo per la predisposizione di analisi più approfondite dei provvedimenti con un maggiore impatto potenziale. Da ultimo, si potrebbe: anticipare la raccolta dati e l'approfondimento delle politiche prioritarie indicate nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio e in quelle dei Ministri nonché nel Programma nazionale di riforma, e precorrere l'istruttoria dei profili quantitativi dei disegni di legge indicati come collegati alla manovra di bilancio.

#### 6.4. La struttura delle relazioni

Dall'analisi delle Relazioni che accompagnano 11 dei 46 provvedimenti complessivamente approvati nel 2022 emerge un quadro sostanzialmente positivo, considerata la presenza degli elementi previsti dalla Guida.

Con riferimento ai decreti-legge, in molti casi le amministrazioni hanno svolto una valutazione più ampia rispetto all'AIR semplificata cui potevano attenersi. L'AIR per i decreti-legge stabilisce la non obbligatorietà dell'attività di consultazione e che l'amministrazione valuti direttamente l'impatto dell'intervento, senza prevedere una valutazione preliminare e le relative condizioni di attuabilità. A titolo esemplificativo si citano le relazioni AIR del DL consultazioni elettorali e referendarie (AC 3591), del DL aiuti-ter (AC 5) e del DL proroga termini (AS 452) che analizzano l'opzione zero e alcune opzioni alternative, descrivono un'embrionale valutazione preliminare e riportano gli esiti di consultazioni semplificate (solo AC 5 e AS 452). Formulano inoltre sintetiche considerazioni relative alle quattro analisi degli impatti specifici: PMI, concorrenza, oneri informativi e *gold plating* (cfr. le Relazioni dei citati AS 2533, AC 5, AS 452 e del DL alluvione Ischia (AC 674)).

Per completezza, si segnala l'assenza del paragrafo di sintesi introduttiva (cfr. le Relazioni del DDL zone montane (AC 3628), del DDL di modifica del codice della proprietà industriale (AS 2631), di cui è privo anche l'AS 411 con il quale il DDL è stato ripresentato nella XIX legislatura.

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.

#### 6.5. I contenuti delle relazioni

L'analisi dei contenuti delle Relazioni disvela un quadro meno roseo 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. DDL violenza di genere, AS 2530), analogamente a quanto si può osservare nelle Relazioni di diversi decreti-legge anche se, in questo caso, si tratta di un contenuto non previsto per le relazioni AIR semplificate. Migliore appare invece la redazione del paragrafo introduttivo della Relazione del DDL giustizia e processo tributari (AS 2636) con riferimento all'attività di analisi, al collegamento tra obiettivi e soluzioni individuate, all'audizione delle categorie interessate.

Alcune criticità sono evidenti in relazione all'individuazione dei problemi da affrontare, come nel caso del DL peste suina (AS 2533), la cui relazione riporta formulazioni come «le disposizioni introdotte sono finalizzate a contenere la diffusio-

ne della malattia a tutela [...] la eventuale omissione della segnalazione comporta la irrogazione di una sanzione pari a 500 euro. Tale sanzione è stata considerata congrua e proporzionata» che non attengono al problema, ma agli obiettivi e alle soluzioni.

I paragrafi “contesto e problemi da affrontare” forniscono informazioni sufficienti per inquadrare le problematiche che l’atto normativo intende affrontare. Sarebbe tuttavia utile poter disporre di termini 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).

In relazione agli indicatori è frequente incorrere in affermazioni quali ad esempio «gli indicatori che consentiranno di verificare il raggiungimento degli obiettivi saranno costituiti dai dati raccolti» (DDL violenza di genere) e nella scelta di indicatori rappresentati dalla semplice numerosità del fenomeno «numero dei...». Dalla lettura delle Relazioni, ad eccezione dei casi in cui la disposizione indica un risultato quantitativo, non è agevole individuare come l’indicatore connetta i risultati agli obiettivi e, in particolare, le Relazioni forniscono molto raramente dei valori target sia pure orientativi che, invece, sarebbero utili per misurare il grado di realizzazione degli obiettivi attesi o per mostrare in quale misura il provvedimento contribuisce a contenere o modificare una determinata problematica. Al riguardo un esempio concreto è rintracciabile nella Relazione AIR all’articolo 4 del DL Aiuti *quater* (AS 345) «Il principale beneficio atteso è l’incremento di produzione nazionale di gas [...] in parte fin da subito e in parte più sostanziale tra circa 2/3 anni. Qualora tutti gli operatori invitati dovessero “contribuire” allo scopo della norma, con la produzione di gas da tutte le concessioni ammesse alle procedure *ex* articolo 16 del decreto-legge n. 17 del 2022 si riuscirebbe a destinare alle imprese nazionali circa 4 miliardi/smc annui di gas (2 miliardi con l’articolo 16 decreto-legge n. 17 del 2022 e altri 2 miliardi con l’intervento in parola)», anche se sarebbe stato utile indicare anche il volume dei consumi nazionali. Talvolta, anche a ragione della particolare natura delle misure oggetto di analisi, in luogo degli indicatori vengono indicati degli output o dei provvedimenti attuativi come ad esempio «la predisposizione di Piani [...] di interventi urgenti...» o «l’adozione del decreto interministeriale...» o di un «DPCM di nomina del Commissario straordinario...». Anche in questo caso è possibile tuttavia dare conto di formulazioni pertinenti; tra le altre: «L’indicatore è rappresentato dalla assenza di contagi nei suini da allevamento e nella riduzione/contenimento delle infezioni nei cinghiali liberi» (cfr. la Relazione AIR del citato AS 2533).

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, per il DL aiuti *ter* (AC 5): «La necessità dell'intervento fa sì che l'opzione di non intervento (opzione zero), sia stata ritenuta non contemplabile, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi esposti, ed inoltre potrebbe comportare conseguenze negative per gli operatori delle filiere interessate». In altri casi, invece, l'analisi è particolarmente approfondita, come per il DDL di modifica del codice della proprietà industriale (AS 2631 o AS 411) in cui si dichiara la non percorribilità della opzione zero per come «esplicitato fin dalla prima stesura delle Linee strategiche come posta in consultazione pubblica [...] all'esito della quale molteplici contributi hanno [...] confermato le aree di intervento [...] del testo in consultazione e [...] indicato [...] la necessità di interventi ulteriori di modifica delle norme» o come per il DL peste suina (AS 2533) dove si afferma che «È stata valutata l'opzione di non intervento attraverso un approccio di soft law, che è stato fatto con il dispositivo dirigenziale [...] della DGSAF del Ministero della salute [...]. Al riguardo, tale approccio non è stato ritenuto sufficiente, o meglio non è stato ritenuto perfettamente idoneo a raggiungere lo scopo, conseguentemente l'opzione di intervento normativo è stata ritenuta l'unica necessaria a garantire il raggiungimento degli obiettivi [...] a fronte della situazione emergenziale in atto».

Per quanto riguarda l'illustrazione delle opzioni alternative, la Relazione AIR del DDL giustizia e processo tributari (AS 2636) si distingue per puntualità di analisi, dalla quale è possibile desumere per ciascuna misura le diverse opzioni vagliate e le ragioni che hanno indotto preliminarmente a optare per una e non per l'altra soluzione.

In relazione alla valutazione dell'impatto dell'intervento i contenuti delle Relazioni sono molto variegati. Nel caso del DDL zone montane (AC 3628) l'analisi viene limitata ai solo aspetti finanziari, confondendo la stima degli impatti economici, sociali e ambientali con le quantificazioni degli oneri degli interventi proprie della relazione tecnica, cui vengono associate generiche affermazioni circa gli impatti settoriali e per categoria: a titolo esemplificativo «la misura determina un impatto negativo stimato in 17,5 milioni di euro per il 2023 e in 10 milioni a decorrere dal 2024 e un impatto sociale positivo sull'inclusione sociale» o ancora «gli impatti socio-economici sono: incremento della qualità dei servizi sanitari e scolastici [...] con effetti vantaggiosi per l'intera collettività e per i discenti [...] ripopolamento del territorio montano e svecchiamento demografico, con effetti vantaggiosi per l'intera collettività».

La comparazione delle opzioni e la motivazione dell'opzione preferita dovrebbe motivare la scelta alla luce delle stime, delle valutazioni e delle comparazioni

svolte e non già limitarsi a illustrare gli obiettivi e i contenuti. Si esamini ad esempio la Relazione del DDL violenza di genere (AS 2530): «Il presente provvedimento reca disposizioni [...] Il provvedimento apporta modifiche [...] Tra le principali novità introdotte [...] Altre misure sul piano della prevenzione sono quelle [...] Un altro intervento è quello che [...] Tra gli altri interventi si evidenzia l'introduzione di un'ulteriore ipotesi [...]».

Non mancano tuttavia esempi positivi quali la citata relazione AIR del DDL giustizia e processi tributari, dove non solo vengono evidenziati – come prescritto dalla normativa – i principali impatti in termini di benefici e costi attesi per ciascuna categoria di destinatari, ma viene adottata una rappresentazione tabellare che rende più semplice e immediata la comprensione dei risultati. Vengono poi analizzati gli impatti per la collettività e la distribuzione temporale degli effetti di breve, medio e lungo periodo (a regime dal 2031).

La rappresentazione tabellare potrebbe costituire un'efficace modalità per presentare in maniera sintetica e immediata dei risultati e per semplificare la redazione delle relazioni AIR.

Per quanto riguarda la valutazione degli impatti specifici non si evidenziano particolari criticità, salvo nel caso del test PMI, che 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. A titolo esemplificativo cfr. la Relazione dell'AC 3628, dove si illustra il contenuto delle misure fiscali di vantaggio previste dal provvedimento a favore delle piccole e micro imprese, senza evidenziare il beneficio per una impresa tipo, ovvero come questo incide in termini differenziali sulla realtà delle imprese. 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. La Relazione al DL Aiuti *quater* (AS 345) fornisce al riguardo un esempio positivo (articolo 2): «non si riscontrano elementi idonei a falsare il corretto funzionamento del mercato e della competitività né tra i soggetti che forniscono carburante (compagnie petrolifere e distributori) né tra le imprese nazionali che effettuano rifornimenti di benzina e gasolio. Le nuove disposizioni non producono effetti distorsivi della concorrenza in quanto agevolano tutte le somministrazioni di gas naturale per autotrazione ed è stato previsto un meccanismo per il monitoraggio dell'andamento dei prezzi del gas naturale per prevenire il rischio di manovre speculative. Inoltre, la disposizione, essendo di carattere temporaneo, non incentiva l'uso del gas rispetto a quello di altre fonti energetiche» e uno negativo (articolo 11) «la maggiore certezza dei tempi favorisce altresì la concorrenza e la competitività tra le imprese».

Al riguardo appare corretta la scelta operata in diverse Relazioni di esplicitare le motivazioni che hanno portato a non valutare gli impatti specifici. Si vedano ad

esempio, *ex multis*, le Relazioni: DDL violenza di genere: «Il provvedimento non contiene disposizioni che possano incidere negativamente sulle micro, piccole e medie imprese»; DL peste suina: «con specifico riferimento agli obblighi informativi a carico dei destinatari, si precisa che il decreto legge non ne prevede di nuovi»; DDL giustizia e processi tributari: «Il provvedimento non impatta direttamente sulla concorrenza»; DL Alluvione Ischia: il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea «non rilevante ai fini del presente provvedimento».

La trattazione delle modalità di attuazione rappresenta un punto debole di molte Relazioni. La percezione è che non sia stata colta pienamente la funzione di questa fase: esplicitare le funzioni dei responsabili dell'attuazione e le condizioni specifiche (giuridiche, amministrative, finanziarie, ecc.) in grado di incidere sull'attuazione dell'opzione preferita, anticipando quindi potenziali criticità.

Anche con riferimento al monitoraggio degli interventi le Relazioni, se da un lato tendono a specificare in maniera compiuta i soggetti responsabili e le fonti dei dati, tendono a trascurare le modalità e la periodicità con cui verranno raccolti ed elaborati i dati e le informazioni relative agli indicatori, nonché come e se queste informazioni saranno utilizzate anche ai fini della VIR<sup>15</sup>.

Le Relazioni devono infine dare conto di eventuali consultazioni svolte. L'analisi evidenzia che, anche nel caso dei decreti-legge per i quali non è prevista questa sezione, le Relazioni danno conto in maniera puntuale delle attività di consultazione e adottando una, più che condivisibile, interpretazione estensiva del concetto di consultazione, evidenziano anche fonti dirette e indirette assimilabili a un'attività di ascolto degli stakeholder. Tra gli altri si veda il caso della Relazione al DDL violenza di genere: «lo schema tiene conto delle analisi svolte dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul Femminicidio, degli studi condotti in materia dal Servizio Analisi criminale del Dipartimento della pubblica sicurezza [...], nonché dei dati e del monitoraggio condotto presso le Procure e i Tribunali dalla DG statistica del Ministero della giustizia oltre che della giurisprudenza [...] dei dati *messi a disposizione dall'* ISTAT e dal Dipartimento delle Pari Opportunità (PCM)».

Infine, per quanto riguarda il paragrafo dedicato al percorso di valutazione, anche questo non prescritto per i decreti-legge, pur considerando l'esiguità di casi esaminabili (Relazioni relative a quattro disegni di legge), si osservano Relazioni meno puntuali (DDL violenza di genere) a fronte di Relazioni molto analitiche che colgono lo spirito della disposizione (DDL zone montane).

<sup>15</sup> Unica eccezione l'AS 2636: «L'intervento verrà monitorato attraverso le rilevazioni statistiche trimestrali e annuali sull'andamento del contenzioso tributario di competenza del Dipartimento delle Finanze, Direzione della Giustizia tributaria», anche se non vengono indicati i possibili riflessi per la VIR.

## 6.6. Conclusioni

I dati e le Relazioni analizzate consentono di svolgere alcune considerazioni. La metà dei decreti-legge e disegni di legge, pur essendo assoggettati alla disciplina AIR, non sono corredati della relativa documentazione, e questo conseguentemente priva l'esame parlamentare di informazioni utili per valutare l'impatto delle misure e, a monte, l'Esecutivo dei vantaggi dell'utilizzo di uno strumento di supporto alle decisioni.

Le Relazioni rispettano la struttura formale prescritta, di contro si evidenziano alcune carenze quanto alla coerenza sostanziale tra contenuti e prescrizioni della disciplina AIR, con riferimento in particolare all'analisi dell'opzione zero, alla valutazione dell'opzione preferita e alle modalità di attuazione.

Pur considerando la sollecitudine delle amministrazioni, del DAGL e del NUVIR per migliorare i contenuti dell'AIR, l'evidenza operativa mostra che solo un terzo delle relazioni AIR è disponibile per l'esame parlamentare insieme al testo di riferimento (decreto-legge o disegno di legge) e nei restanti casi il ritardo medio è di circa 30 giorni, con inevitabili ripercussioni negative sull'utilizzo tempestivo delle informazioni in esse contenute. Nel caso dei decreti-legge, considerati i tempi di conversione, le relazioni AIR sono disponibili quando l'esame da parte delle Commissioni di merito è già in una fase avanzata se non, addirittura, quando è stata già completata la prima lettura. Ciò implica un impoverimento del dibattito parlamentare e, parallelamente, della funzione di supporto dell'AIR alle decisioni del Governo<sup>16</sup>.

D'altro canto, le ragioni della mancata predisposizione o della tardiva trasmissione sono molteplici oltre che comprensibili: tempi ristretti, risorse umane limitate e non sempre specificamente formate, indisponibilità di dati e di strumenti di analisi adeguati, interventi di policy costruiti sulla base di soluzioni predeterminate e non suscettibili di essere modulate alla luce di un'analisi di impatto ex ante o delle evidenze di valutazioni ex post, sfiducia verso lo strumento o consapevolezza delle limitate ricadute sul ciclo della regolazione dei risultati delle analisi.

La stessa Relazione annuale del Governo, del resto, evidenzia che la qualità delle AIR è correlata alla formazione del personale coinvolto, al grado di coinvol-

<sup>16</sup> 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.

gimento delle strutture amministrative e alla tempestività con cui l'analisi è avviata (Relazione 2022, p. 24).

Il crescente dibattito sull'AIR dimostra 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. Con riferimento a quest'ultimo punto, si potrebbe lavorare tempestivamente sull'attività di raccolta dati e di approfondimento delle politiche prioritarie indicate nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio e in quelle dei Ministri, nonché nel Programma nazionale di riforma. Si potrebbe inoltre percorrere l'istruttoria dei profili quantitativi dei disegni di legge indicati come collegati alla manovra di bilancio.

Nel testo abbiamo distinto le relazioni AIR che individuano la documentazione descrittiva del processo di analisi e delle conclusioni raggiunte, dall'analisi di impatto della regolamentazione che si riferisce al complesso di attività volte ad analizzare l'impatto della regolamentazione. Questa distinzione è fondamentale per ricordare che l'AIR è uno strumento di qualità della regolazione e una metodologia di analisi, non un documento fine a sé stesso; tale specificazione sottintende una logica di processo, che pure non è frequente cogliere nei documenti esaminati. Questa imprecisione terminologica e di metodo rischia di depotenziare la funzione dell'AIR – intesa come processo di valutazione degli impatti e dell'opportunità dell'intervento normativo – che consente di acquisire elementi fondamentali per confrontare le opzioni di intervento e di programmare in maniera accurata la fase di attuazione e di monitoraggio della soluzione prescelta.



CAPITOLO SETTIMO  
LE POLITICHE DI SEMPLIFICAZIONE: IL PNRR E LA RISPOSTA  
ALLA CRISI ENERGETICA

*Rocco Cifarelli\* e Giulio Rivellini\*\**

SOMMARIO: 7.1. Introduzione. – 7.2. La semplificazione normativa e la qualità della regolazione. – 7.3. La semplificazione amministrativa nell’ambito del PNRR. – 7.4. Le semplificazioni in risposta alla crisi energetica. – 7.5. Le semplificazioni a sostegno della capacità amministrativa. – 7.6. Conclusioni.

### *7.1. Introduzione*

Benché formalmente separate per finalità, strutture preposte e strumenti utilizzati, le politiche di semplificazione normativa e amministrativa vanno spesso di pari passo. Talvolta esse innescano sinergie, sicché da una semplificazione normativa possono derivare diverse migliorie in ambito amministrativo, e viceversa. Altre volte, però, nel tentativo di abbattere gli oneri amministrativi per i destinatari delle regole si ottiene il risultato di complicare il quadro regolatorio. Insomma, benché si tratti di due tecniche distinte, esse hanno evidenti margini di intersezione. In questo capitolo, dunque, la materia verrà trattata in modo unitario.

Guardando alle politiche di semplificazione, tanto normativa quanto amministrativa, il 2022 è stato un anno che si è posto in tendenziale continuità con quanto registrato nel 2021. Ciò è dovuto al fatto che il contesto politico e istituzionale di riferimento ha mantenuto le proprie coordinate di massima, risultando determinanti anche in questo caso le istanze connesse all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Al contempo, però, nello stesso periodo vi sono stati elementi di discontinuità, i quali hanno inciso con varie gradazioni sulle politiche di semplificazione. Gli aspetti da prendere in considerazione sono essenzialmente due: (i) da un lato, nel 2022 è cessata prematuramente la XVIII legislatura, evento a cui è seguita la formazione di un nuovo Governo; (ii) dall’altro lato, lo scoppio della guerra in Ucraina e le conseguenze economiche sull’intera Unione europea si sono tradotte in un fattore di destabilizzazione per l’ordinamento italiano, richiedendo soluzioni

\* Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente capitolo sono riferibili esclusivamente agli autori e non impegnano in nessun modo l’istituzione per cui prestano la propria attività lavorativa.

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

immediate di vario tipo, tra le quali anche l'adozione di specifiche misure di semplificazione in materia energetica. Gli Stati membri dell'Unione potranno infatti aggiornare i propri piani nazionali di ripresa e resilienza anche per accedere ai fondi del programma europeo REPowerEU, entrato in vigore lo scorso febbraio<sup>1</sup>. Si tratta di uno strumento volto al risparmio energetico, alla diversificazione delle fonti di approvvigionamento, all'accelerazione e diffusione delle fonti rinnovabili e al contrasto alla povertà energetica (Banca d'Italia, 2023).

È alla luce di questa apparente dicotomia – tra continuità dettata dal PNRR e spaccature determinate da eventi politici e istituzionali – che è possibile cogliere gli aspetti salienti delle politiche di semplificazione implementate in Italia nel corso del 2022.

La letteratura più recente ha evidenziato come il PNRR inauguri un nuovo «metodo di governo», il quale coinvolge al contempo le istituzioni nazionali e comunitarie, in procedimenti detti «euro-nazionali». L'Unione europea non è nuova a questo genere di meccanismi, ma quel che connota il PNRR è la sua efficacia come strumento di programmazione delle politiche pubbliche: differentemente dagli strumenti precedenti – come ad esempio le *Country specific recommendations* – il Meccanismo di ripresa e resilienza delineato dal regolamento (UE) 2021/241 permette di programmare a medio termine le politiche pubbliche e di creare le condizioni per attuarle (Lupo, 2022a).

È consapevole di questa evoluzione anche la Commissione europea, che nella comunicazione «Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati» riconosce l'importanza di collegare le politiche pubbliche al sostegno finanziario dell'Unione, tramite gli strumenti di condizionalità (Commissione europea, 2022b). Talvolta questo collegamento è il frutto una scelta tecnica o politica; altre volte, invece, si tratta di un'opzione pressoché obbligata dai Trattati europei, come nel caso del Meccanismo di ripresa e resilienza (De Witte, 2021).

La definizione di politiche condivise con l'Unione europea, la predeterminazione di un programma di governo pluriennale, la presenza di strumenti finanziari coercitivi che inducono gli Stati membri ad attenersi ai programmi concordati con le istituzioni europee, sono tutti elementi che fanno emergere una «netta distinzione tra indirizzo politico e programma di governo» (Manzella, 2022). Tale conclusione pare senz'altro cogliere un aspetto di fondo della questione: il PNRR incide profondamente sui tratti strutturali e sulle modalità di espressione dell'indirizzo politico degli ordinamenti nazionali.

Cosa accade, però, quando tale strumento entra in conflitto con i meccanismi «ordinari» di definizione dell'indirizzo politico e di attuazione del programma di governo? In altri termini, che cosa si osserva quando, in costanza del PNRR, cambia il Governo e l'intera compagine parlamentare che gli concede la fiducia? L'analisi di quanto accaduto nel 2022 con riferimento alle politiche di semplificazione può essere istruttiva e può fornire alcune risposte al riguardo.

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2023/435.

Il presente capitolo è quindi suddiviso in tre parti. Nella prima parte (par. 2) si approfondiscono le misure di semplificazione normativa adottate nel 2022, vagliandone i risultati al cospetto delle risultanze empiriche registrate sinora. L'obiettivo è quello di confermare o, eventualmente, smentire quanto emerso nella precedente analisi riferita al 2021. È necessario comprendere se le tendenze associate all'attuazione del PNRR hanno subito una battuta d'arresto con il cambio di Governo e con lo scoppio della guerra in Ucraina, oppure se, al contrario, le stesse sono state in qualche modo acuite. Nella seconda parte (par 3 e 4) si esaminano le principali misure di semplificazione amministrativa attuate nel corso del 2022. In questo caso l'analisi si sofferma essenzialmente su due aspetti: da un lato, in linea di continuità con quanto rilevato nel 2021, ci si concentra sull'agenda dettata dal PNRR, per capire l'effettivo stato di attuazione di tali misure; dall'altro lato, in discontinuità con il passato, si enucleano i principali interventi del legislatore volti a semplificare gli adempimenti amministrativi in ambito energetico. Da ultimo, nella terza parte (par. 5) ci si concentra sulle misure di semplificazione volte ad aumentare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, che costituiscono il presupposto per la tempestiva attuazione del PNRR.

## *7.2. La semplificazione normativa e la qualità della regolazione*

Durante il 2022 le misure di semplificazione normativa e quelle volte a migliorare la qualità della regolazione sono state, in linea con il 2021, abbastanza contenute. Come già registrato nella precedente edizione di questo Annuario, difatti, i principi di temporaneità e condizionalità che giustificano l'intervento finanziario dell'Unione europea hanno inciso inevitabilmente anche sulla qualità della regolazione a livello interno. Diversi riscontri empirici confermano questa ipotesi.

In primo luogo, è stato confermato un ampio ricorso alla decretazione d'urgenza. Nonostante, infatti, l'orizzonte temporale del PNRR consenta astrattamente di pianificare l'attività normativa e gli strumenti da utilizzare, la prassi governativa continua a muoversi in senso diametralmente opposto, privilegiando la decretazione d'urgenza (Ceffa, 2023). Si tratta in realtà di una tendenza ormai consolidata nell'ordinamento, che tende a marginalizzare l'uso di leggi ordinarie e decreti legislativi, talvolta abusando dei decreti *ex* articolo 77 Cost. Elaborando i dati forniti dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati (Camera dei Deputati, 2023), difatti, si apprende che durante la XVII legislatura è stato emanato un decreto-legge ogni diciannove giorni (1/19)<sup>2</sup>; durante la XVIII legislatura il rap-

<sup>2</sup> Sono cioè stati emanati 100 decreti legge in 1.833 giorni di legislatura.

porto è peggiorato, essendo stato emanato un decreto ogni dodici giorni (1/12)<sup>3</sup>; nei primi mesi della XIX legislatura tale dato ha toccato il picco negativo con un decreto-legge ogni otto giorni (1/8)<sup>4</sup>.

Evidentemente, si tratta di tendenze ben antecedenti al PNRR, che quindi derivano anche da altri fattori, probabilmente legati all'evoluzione della forma di governo (Casini, 2023). Tuttavia, è innegabile che il meccanismo imposto dal regolamento (UE) 2021/241 abbia aggravato la situazione. Le misure previste dal PNRR sono state difatti sinora attuate perlopiù attraverso decreti-legge, con una incidenza marginale delle leggi ordinarie e dei decreti legislativi (Senato della Repubblica, 2022a). In generale, quindi, sotto la spinta del PNRR la legislazione ha acuito quei difetti accumulati negli ultimi anni, tanto da far parlare di «tsunami legislativi» (Santacroce, 2023).

Le implicazioni di questo approccio sono molteplici. Per un verso, come già rilevato nella precedente edizione di questo Annuario, la stessa decretazione d'urgenza tende a degradarsi. Così facendo, il legislatore utilizza spesso decreti *omnibus*, tendenzialmente eterogenei, con la precipua finalità di attuare gli obiettivi e i traguardi del PNRR (Griglio, 2022).

In secondo luogo, l'eccessivo ricorso ai decreti-legge si traduce in una saturazione della produzione legislativa del Parlamento, il quale lavora costantemente e, ormai, quasi esclusivamente sulla conversione di decreti-legge, i quali peraltro hanno un canale preferenziale grazie ai regolamenti parlamentari (Camera dei deputati, 2023). Data questa situazione, i parlamentari sono fisiologicamente inclini a introdurre emendamenti eterogenei al testo presentato dal Governo, anche per dare spazio alle legittime istanze di rappresentanza politica di cui dovrebbero essere i principali interpreti, le quali altrimenti rimarrebbero inascoltate.

Ci si imbatte poi sempre più frequentemente in fenomeni di «amministrazione per legge», in cui il Governo emana decreti-legge a contenuto provvedimentale per risolvere problemi di pura gestione amministrativa (Spuntarelli, 2023a). È una scelta legittima, in teoria, purché vengano rispettati alcuni paletti, come ricordato più volte dalla Corte costituzionale<sup>5</sup>. Benché legittima, però, è anche una scelta che frustra la certezza dei rapporti giuridici e che non rappresenta certo una buona prassi regolatoria.

I fenomeni descritti restano per ora saldamente nell'alveo costituzionale, anche se alcune avvisaglie di senso opposto si avvertono da parte degli organi di garanzia, non sempre disposti ad assecondare le scelte del legislatore. Al riguardo, sono

<sup>3</sup> Ossia 146 decreti-legge per 1.644 giorni di legislatura.

<sup>4</sup> Vale a dire, 27 decreti-legge per 212 giorni (dal 13 ottobre 2022 al 13 maggio 2023).

<sup>5</sup> Si v., per es., la vicenda trattata dal T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, ord. 29 dicembre 2022, n. 17819, che ha sollevato una questione di legittimità costituzionale per una legge provvedimento, ancora *sub iudice*.

istruttivi due esempi: da un lato, sono emblematici i moniti del Presidente della Repubblica negli ultimi due anni, che più volte in sede di promulgazione ha lasciato trasparire il proprio disappunto per i decreti *omnibus*; dall'altro lato, recentemente la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale perché radicalmente oscura<sup>6</sup>. Benché l'importanza della pronuncia non vada sovrastimata, non si può escludere che in futuro la stessa possa fungere da apripista per un sindacato più penetrante della Corte sulla qualità della legislazione.

Fin qui, dunque, il 2022 ha rappresentato la naturale prosecuzione di quanto visto in precedenza nel 2021. Tuttavia, la conclusione anticipata della XVIII legislatura e la formazione di un nuovo Governo hanno anche provocato alcuni stravolgimenti. Da un punto di vista istituzionale, per esempio, il DPCM 12 novembre 2022 ha rivisto le competenze in materia di semplificazione normativa, delegando tali funzioni al Ministro senza portafoglio per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa.

Più in generale, con l'avvento del PNRR era parso inizialmente che quest'ultimo avesse portato con sé un nuovo «metodo» di legiferare, creando strutture di missione apposite per la qualità della regolazione, sottratte *ex lege* ai termini di durata del ciclo elettorale (Ceffa, 2023; Conzutti, 2022). Tale tendenza sembrava il logico corollario dell'evoluzione nei metodi di formazione dell'indirizzo politico e di attuazione del programma di governo.

Alcune recenti modifiche normative rischiano di mettere in discussione tale metodo. Già con il DL 173/2022 infatti il Governo è intervenuto sulla *governance* del PNRR, spostando il baricentro della sua attuazione dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. È però successivamente, con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, che il legislatore ha deciso di rivedere anche l'assetto delle competenze relative alla qualità della regolazione, marginalizzando l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, incardinata presso il Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonostante tale struttura fosse stata prevista sino alla conclusione del PNRR, ossia al 2026. Le relative funzioni sono state trasferite a una analoga «Struttura di missione PNRR» posta alle dipendenze del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR.

Il rischio è di sconfessare uno dei principi organizzativi che avevano ispirato le misure di semplificazione normativa all'indomani dell'approvazione del PNRR, ossia la corrispondenza tra il ciclo di programmazione delle politiche pubbliche del Piano e le strutture di missione chiamate a darvi attuazione. Anche in questo caso la scelta è legittima, non avendo formalmente applicato lo *spoils system*, ben-

<sup>6</sup> Tra le tante, Corte cost., sent. 5 giugno 2023, n. 110.

sì esercitando semplicemente la potestà organizzativa assicurata dall'art. 97 Cost. Forse però si è persa un'occasione per continuare a sperimentare un assetto tecnico-organizzativo che aveva dimostrato di produrre buoni risultati.

In ogni caso, è bene ricordare che ogni riorganizzazione richiede tempo, mentre proprio il fattore "tempo" sembra essere il bene più scarso nel contesto dell'attuazione del Piano, dato che il meccanismo di condizionalità non ammette incertezze (Macchia, 2023).

Infine, la nota positiva del 2022 è senz'altro l'approvazione della legge 5 agosto 2022, n. 118 (c.d. «Legge annuale sulla concorrenza 2021»). Essa rappresenta una delle misure di semplificazione normativa per antonomasia, per diverse ragioni: innanzitutto, perché la sua cadenza annuale (o presunta tale) dovrebbe riuscire a disinnescare le occasioni di scontro politico, superando le resistenze corporative; in secondo luogo, la sua periodicità permette una manutenzione costante e incrementale della legislazione; infine, la sua vocazione multisettoriale ed europea agevola le negoziazioni del legislatore.

Ciò che più conta, però, è che la l. 118/2022 è ampiamente ricorsa al meccanismo delle deleghe legislative, il quale aiuta a migliorare la qualità della regolazione. Un primo esito di questo processo manutentivo è stato il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 di riordino dei servizi pubblici locali, al quale seguiranno molti altri interventi nel corso del 2023 e del 2024 (Bruti Liberati, 2023).

### *7.3. La semplificazione amministrativa nell'ambito del PNRR*

Nel PNRR la parola semplificazione (compresi i lemmi semplificare e semplificazioni) compare 136 volte (maggiori della parola innovazione che compare 133 volte) (Benedetti, 2022). Ciò è legato, oltre che ai nodi strutturali dei nostri apparati burocratici, anche alla necessità di garantire la tempestiva realizzazione del Piano.

Il 2022 è stato caratterizzato dal costante aggiornamento e perfezionamento delle misure di semplificazione già adottate, oltre che da specifici interventi sia sulla disciplina dei contratti pubblici sia sui procedimenti autorizzatori connessi all'effettuazione degli investimenti (Presidenza del Consiglio dei ministri, 2022b).

In tale contesto, particolarmente rilevante - per i suoi impatti sull'attuazione del PNRR e sul sistema amministrativo ed economico in generale - è l'approvazione della legge n. 78 del 2022, con la quale è stata conferita al Governo la delega per la revisione della disciplina dei contratti pubblici. La delega è stata molto ampia, perché i criteri direttivi imposti erano alquanto semplici e poco innovativi rispetto alla disciplina vigente (Mattarella, 2022). In attuazione della delega è stato poi emanato il D.Lgs. n. 36/2023, recante il Codice dei contratti pubblici.

In ogni caso, pur essendo una delega “a maglie larghe”, essa conteneva alcune indicazioni molto chiare: *in primis*, la semplificazione e la rimozione del *gold plating*, oltre alla tutela di lavoratori e PMI (Carbone, 2023).

La delega prevede, infatti, specifici principi e criteri direttivi volti a semplificare, tra l'altro: la disciplina dei contratti pubblici che abbiano un importo inferiore alle soglie di rilevanza europea (c.d. contratti sottosoglia); le cause di esclusione, al fine di rendere le regole di partecipazione chiare e certe; le procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca e in innovazione sociale; la normativa primaria in materia di programmazione e localizzazione delle opere pubbliche con particolare riguardo all'istituto del dibattito pubblico; le procedure concernenti l'approvazione dei progetti di opere pubbliche anche attraverso la ridefinizione dei livelli di progettazione ai fini di una loro riduzione; le forme di partenariato pubblico-privato; le procedure di pagamento da parte delle stazioni appaltanti del corrispettivo contrattuale (Camera dei deputati, 2022b).

Pur non potendo in questa sede soffermarsi sull'esercizio della delega, ci si limita ad evidenziare che il nuovo Codice dei contratti pubblici contiene alcune misure di semplificazione che prevedono, tra l'altro: in materia di programmazione e progettazione, la riduzione dei c.d. “tempi di attraversamento” con una conferenza di servizi qualificata e con l'effetto automatico di variante; con riferimento ai raggruppamenti di imprese, l'introduzione di una disciplina più snella, fondata su mandato collettivo e suddivisione dei compiti esecutivi, con responsabilità solidale dei partecipanti; il principio generale di tassatività delle cause di esclusione, accompagnato da una chiara distinzione tra cause automatiche e cause non automatiche.

Con riferimento alla finanza di progetto, si segnala la semplificazione del procedimento di aggiudicazione dei contratti di concessione che se ne avvalgono, eliminando il segmento procedimentale a iniziativa pubblica, e un punteggio premiale in alternativa al diritto di prelazione per incentivare l'innovazione (Carbone, 2023).

Accanto alla legge delega per la riforma dei contratti pubblici, è poi opportuno soffermarsi su alcune misure di semplificazione previste dalla Legge annuale sulla concorrenza 2021, che sono strettamente connesse al rilancio degli investimenti e alle riforme strutturali previste dal PNRR.

A tal fine, assumono particolare rilevanza tre deleghe legislative.

La Legge annuale contiene anzitutto una delega al Governo ad adottare, ai fini dell'individuazione dell'elenco dei nuovi regimi amministrativi delle attività private, della semplificazione e reingegnerizzazione in digitale delle procedure amministrative, uno o più decreti legislativi per la ricognizione, la semplificazione e l'individuazione delle attività oggetto di procedimento di segnalazione certificata

di inizio attività (SCIA) o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso o è sufficiente una comunicazione preventiva. Si tratta di una scelta coerente con l'asse 3 della componente M1C1 e con l'Agenda per la semplificazione 2020-2023, che risponde a una reale esigenza di certezza nei rapporti tra amministrazione e mondo produttivo.

Sempre in tale ottica, è stata adottata la delega per rendere più efficaci, efficienti e coordinati i controlli sulle attività economiche. Anche in tal caso, si tratta di una misura coerente con il PNRR, che prevede la «eliminazione delle duplicazioni e delle interferenze tra le diverse tipologie di ispezioni».

Peraltro, la delega recepisce alcune istanze dei rappresentanti del mondo imprenditoriale, tra cui il riferimento al possesso di certificazioni del sistema di gestione per la qualità ISO o di sistemi equivalenti, ovvero ancora all'adozione, da parte degli operatori economici, di adeguati sistemi e modelli per l'identificazione e la gestione dei rischi, al fine della definizione di modalità e frequenza dei controlli (Confindustria, 2022a).

Inoltre, la Legge annuale prevede una delega riguardante l'adeguamento della normativa italiana alle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1020, attinente alla vigilanza sui prodotti e sulle merci per verificarne la conformità alle prescrizioni in materia di tutela della salute, della sicurezza pubblica, dei consumatori, dell'ambiente e di altri interessi pubblici. La delega è stata esercitata tempestivamente con il decreto legislativo n. 157/2022.

#### 7.4. *Le semplificazioni in risposta alla crisi energetica*

Un interessante ambito settoriale per la semplificazione è oggi rappresentato dalle procedure connesse agli investimenti necessari per la transizione energetica e per l'attuazione del PNRR.

Si tratta, infatti, di un ambito cruciale per la crescita sostenibile del Paese, la decarbonizzazione del sistema energetico e il perseguimento della resilienza energetica nazionale, tenuto anche conto delle ricadute del conflitto russo-ucraino (Confindustria, 2023b).

In tale contesto, il PNRR - nell'ambito della Missione 2, Componente 2 "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile" - pone come obiettivo la «semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili *on-shore* e *offshore*» (Riforma 1.1). A tal fine, nel corso del 2022, sono state adottate misure volte a velocizzare i procedimenti autorizzativi per gli impianti da fonti rinnovabili.

In particolare, il d.l. n. 17/2022, rafforzando la politica di semplificazione in materia energetica già avviata nel 2021, ha: (i) previsto la semplificazione delle

procedure autorizzative per la realizzazione di interventi di efficienza energetica per piccoli impianti a fonti rinnovabili (impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici o su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici) attraverso l'eliminazione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso, ad eccezione di aree o immobili sottoposti a vincoli previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio; (ii) precisato che i procedimenti autorizzativi di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, in cui l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio e non vincolante, comprendono anche quelli di valutazione di impatto ambientale; (iii) razionalizzato le procedure autorizzative per gli impianti *offshore* anche attraverso l'estensione dell'autorizzazione unica alle opere di connessione alla rete e l'introduzione di disposizioni per garantire il rispetto delle aree sottoposte a vincoli ambientali (Confindustria, 2023b).

Successivamente, sempre per incentivare la produzione di energia e assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti, il d.l. n. 50/2022 ha disposto, tra l'altro: (i) la semplificazione della disciplina per la realizzazione di nuovi impianti di rigassificazione e la nomina di un commissario straordinario del Governo; (ii) l'accelerazione delle procedure di individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, attribuendo al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri funzioni di impulso, anche ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo statale, relativamente all'individuazione da parte delle Regioni, con proprie leggi, delle aree in questione; (iii) l'inserimento tra le aree idonee individuate con legge anche delle aree non ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e paesaggistici, né ricadenti nella fascia di rispetto dei beni culturali tutelati (sette chilometri nel caso di impianti eolici e un chilometro per gli impianti fotovoltaici); (iv) l'emanazione di un atto volto a dettare criteri uniformi di valutazione dei progetti di impianti di energia da fonti rinnovabili, idonei a facilitare la conclusione dei procedimenti, assicurando che la motivazione delle eventuali valutazioni negative dia adeguata evidenza della sussistenza di stringenti, comprovate e puntuali esigenze di tutela degli interessi culturali o paesaggistici, nel rispetto della specificità delle caratteristiche dei diversi territori (Camera dei deputati, 2022c).

Inoltre, l'articolo 7 del d.l. n. 50/2022 ha precisato che, nei procedimenti di autorizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, le deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate ai sensi della legge n. 400/1988 sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA. Inoltre, tali deliberazioni, così come quelle adottate in caso di opposizione alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, da concludersi a cura dell'amministrazione competente entro i successivi sessanta giorni. Se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio del provvedimento di

VIA, decorso inutilmente il prescritto termine di sessanta giorni, l'autorizzazione si intende rilasciata.

Anche a livello europeo, è stato di recente adottato il Regolamento del Consiglio europeo 22 dicembre 2022, n. 2022/2577/UE, che istituisce un quadro di misure straordinarie per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili.

In particolare, il citato Regolamento prevede due essenziali novità: (i) la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, gli impianti di stoccaggio e la rete stessa sono considerati d'interesse pubblico prevalente; (ii) l'introduzione di specifiche previsioni relative alla riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti, al ricorso a procedure di valutazione ambientale semplificate e alla possibilità, in determinate circostanze, di derogare alla disciplina europea in materia di verifica di assoggettabilità e di VIA. Gli Stati membri possono introdurre ulteriori misure di semplificazione (Papparo-Bassanini, 2023). Sarà, dunque, interessante osservare nel corso del 2023 l'adeguamento del nostro ordinamento alle novità contenute nel citato Regolamento.

Parimenti essenziale, anche in chiave di adeguamento ai principi fissati a livello europeo, sarà l'esercizio della delega prevista dalla legge annuale sulla concorrenza 2021 (articolo 26), che ha previsto – entro il 27 dicembre 2023 – l'adozione di decreti legislativi di riordino e semplificazione della normativa in materia di fonti rinnovabili.

### *7.5. Le semplificazioni a sostegno della capacità amministrativa*

Infine, in linea di continuità con l'anno precedente, nel 2022 il legislatore ha completato l'attuazione di due misure di semplificazione che fanno leva sull'aumento della capacità amministrativa nelle pubbliche amministrazioni. In particolare, sono stati adottati i decreti attuativi dell'articolo 6, decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80<sup>7</sup>, che disciplina il «Piano integrato di attività e organizzazione» (PIAO) e sono stati avviati i progetti regionali di semplificazione con l'aiuto del gruppo di 1.000 esperti previsti dal PNRR. Entrambe le iniziative, difatti, sono la trasposizione di specifici traguardi e obiettivi contemplati dal Piano, individuati ai numeri sequenziali M1C1-53, M1C1-54 e afferenti alla riforma della pubblica amministrazione 1.9.

Per quanto riguarda il PIAO, esso rappresenta soltanto un tassello di una riforma più ampia del reclutamento e della gestione del personale delle pubbliche amministrazioni. Come già accennato nella precedente edizione di questo Annuario, nell'intento del legislatore il PIAO dovrebbe servire a sopperire all'incapacità delle pubbliche amministrazioni di programmare le assunzioni nel medio-lungo termi-

<sup>7</sup> Cfr. il DPR 81/2023 e il DM 24 giugno 2022. A ciò si aggiunge la circolare n. 2/2022 del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

ne. Convogliando le varie tipologie di piani già previsti dalla disciplina antecedente in un unico documento, questo nuovo strumento dovrebbe riuscire a integrare le istanze eterogenee che orientano le scelte gestionali delle pubbliche amministrazioni (fabbisogni, performance, anticorruzione, parità di genere, digitalizzazione ecc.). Così facendo la pianificazione strategica dovrebbe contribuire al buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni, generando «valore pubblico» (Deidda Gagliardo - Saporito, 2021; Tubertini, 2022). Nonostante l'intento pregevole, la misura ha incontrato diverse resistenze che ne hanno ritardato l'attuazione e che tutt'ora non ne permettono una valutazione esauriente.

In primo luogo, il Consiglio di Stato in sede consultiva ha evidenziato le problematiche che riguardavano l'assetto delle fonti in materia. In particolare, i giudici di Palazzo Spada hanno contestato al Governo l'utilizzo improprio del meccanismo di delegificazione e le incertezze sulla natura giuridica del «Piano tipo» previsto dall'articolo 6, comma 6, d.l. 80/2021, che dovrebbe fungere da guida per l'attuazione da parte delle pubbliche amministrazioni (Mattosio, 2022; Tarli Barbieri, 2022)<sup>8</sup>. Tali criticità, in ogni caso, sono state superate dal Governo, come peraltro riconosciuto anche dal Consiglio di Stato in un secondo momento<sup>9</sup>.

In secondo luogo, lo strumento ha rivelato tutti i suoi limiti arrivato in fase di attuazione. I maggiori sforzi si sono concentrati comprensibilmente sulla definizione dei *contenuti* del PIAO, per tentare di semplificare e sftlire gli oneri amministrativi superflui; quel che però non si è voluto (o potuto) fare è stato razionalizzare le *competenze* in materia. Ogni piano previsto dalla disciplina antecedente nasceva infatti da istanze politiche più o meno estemporanee e contingenti e, molto spesso, la sua redazione o la sua supervisione venivano assegnate a organismi *ad hoc* (es., ANAC, OIV o altri uffici interni individuati *ex lege*). Ogni atto di pianificazione, inoltre, seguiva le proprie scansioni temporali, che non sempre rispecchiavano una logica precisa.

Con l'introduzione del PIAO questi elementi di eterogeneità sono rimasti immutati e non sono stati creati presidi realmente efficaci per superare questi problemi. È vero che il Dipartimento della funzione pubblica continua a fornire indicazioni operative alle pubbliche amministrazioni su come svolgere tale pianificazione. Ma è anche vero che i poteri di cui è titolare il Dipartimento sono tendenzialmente limitati, tanto a causa dell'assetto costituzionale delle potestà in materia, quanto a causa del silenzio serbato dal legislatore sul punto.

La portata di questi problemi si coglie se si osserva l'attuazione della parte del PIAO dedicata all'anticorruzione: qui abbiamo un riparto di competenze inderogabile, fissato in parte dalle fonti sovranazionali<sup>10</sup> e in parte dall'articolo

<sup>8</sup> Cons. Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 2 marzo 2022, n. 506.

<sup>9</sup> Cons. Stato, sezione consultiva per gli atti normativi, 26 maggio 2022, n. 902.

<sup>10</sup> Principalmente dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC).

117 Cost., del quale il legislatore – complici anche alcune resistenze corporative – non si è occupato. Ciò comporta la sovrapposizione di ruoli tra il Dipartimento della funzione pubblica, l'Anac e le singole pubbliche amministrazioni, le quali godono a loro volta di ampi spazi di autonomia in base alla Costituzione. Ciò ha reso inevitabili continue proroghe sui termini di adozione del PIAO rispetto agli enti locali<sup>11</sup>.

Dall'altro lato, il 2022 ha visto l'avvio definitivo dei progetti di semplificazione a livello territoriale, sotto la guida dei c.d. «1.000 esperti» previsti anche dal PNRR e la cui assunzione è stata finanziata dall'articolo 9, d.l. 80/2021. La misura mira ad affiancare le amministrazioni territoriali nello svolgimento delle procedure più complesse di attuazione del Piano, assicurando un approccio diversificato a seconda delle molteplici peculiarità degli ordinamenti regionali e locali presi in considerazione. Il riparto delle risorse è stato deciso con il DPCM 12 novembre 2021, previa intesa in Conferenza unificata, e ha visto l'assegnazione di circa il 60% degli esperti al centro-nord e il restante 40% nel sud. A loro volta, una volta suddivisi gli esperti tra le Regioni, sono queste ultime ad allocarli a livello locale, a seconda delle esigenze stimate.

Per garantire il coordinamento sulle attività dei 1.000 esperti, in base all'articolo 4 del DPCM 12 novembre 2021, è stato imposto alle Regioni di redigere specifici Piani territoriali volti a individuare le procedure amministrative più complesse e a stimare le possibili professionalità necessarie per farvi fronte. Nel complesso la misura pare ben congegnata, ma la sua reale efficacia potrà essere valutata soltanto al termine del 2024.

## 7.6. Conclusioni

Il PNRR è giunto a un *turning point* tra crisi energetica e nuovi cicli politico-elettorali, che hanno riguardato non solo l'Italia (Lupo, 2023b).

In ogni caso, al di là del legittimo dibattito sulle modifiche al Piano e sul suo disegno complessivo, esso rappresenta – come ha evidenziato il Governatore Visco – “un raro, e nel complesso valido, tentativo di definire una visione strategica per il Paese” (Visco, 2023).

È indubbio che in questa visione strategica rientri anche la semplificazione, intesa come elemento di chiarezza e sistematicità dell'ordinamento, ma anche come indice di sviluppo e di crescita, poiché un sistema di regole «di qualità», una *better regulation*, contribuisce alla ricchezza di cittadini e imprese (Carbone, 2008).

<sup>11</sup> Si v., per es., il Comunicato del Presidente dell'Anac del 20 giugno 2023, *Termine per l'adozione e la pubblicazione dei PTPCT 2023-2025 e dei PIAO 2023-2025*.

Se guardiamo allo stock normativo prodotto nel 2022, permangono i vizi antichi del nostro sistema, a partire dall'uso abnorme della decretazione d'urgenza e della "amministrazione per legge".

Probabilmente, l'elaborazione del nuovo Codice dei contratti pubblici rappresenta, in tale contesto, una (non frequente) buona pratica sia per il metodo di elaborazione delle misure (istituzione di una Commissione speciale presso il Consiglio di Stato, istruttoria effettuata con l'apporto anche di non giuristi, successivo confronto parlamentare), sia per il rispetto delle tempistiche previste dal PNRR.

Al contempo, l'uso delle delega legislativa nell'ambito della legge annuale per la concorrenza potrebbe rappresentare – ove ben utilizzato – un antidoto a misure emergenziali ed estemporanee in settori particolarmente rilevanti per l'economia.

Se poi volgiamo lo sguardo alle misure di accelerazione delle procedure amministrative, si registra una sostanziale continuità con le misure già approvate negli scorsi anni, anche se la crisi energetica ha certamente accentuato gli interventi normativi per la diffusione delle fonti rinnovabili.

In tale contesto, il quadro complessivo del *permitting*, inteso come l'insieme delle procedure di valutazione e autorizzazione degli impianti da rinnovabili, fa registrare alcuni miglioramenti, seppur ancora parziali.

Ad esempio, dai dati contenuti nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, approvato nell'agosto 2022 dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, emerge che la Commissione Via del MITE (ora MASE) nell'ultimo biennio ha autorizzato il triplo degli impianti di energia pulita che erano stati autorizzati nei 6 anni precedenti.

Nel corso dell'indagine, infatti, è stato ricordato che sono pervenute al MITE, dal maggio 2020, 688 richieste di autorizzazione per progetti e ne sono state concluse 170. Dal 2013 al 2019 ne erano pervenute 244 e ne erano state concluse 155. Inoltre, la nuova commissione Via dedicata solo a PNRR e PNIEC, dal gennaio del 2022 ha autorizzato progetti di rinnovabili per 2,5 gigawatt: nel 2021 ne erano stati autorizzati solo 0,8 GW (Commissione parlamentare per la semplificazione, 2022).

Inoltre, durante il Governo Draghi, il Consiglio dei ministri ha sbloccato la realizzazione di ben 47 progetti di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, fra cui impianti eolici, fotovoltaici, agrifotovoltaici ed eolici, superando così conflitti tra le diverse amministrazioni coinvolte (Camponi, 2022).

In ogni caso, com'è stato giustamente osservato, la semplificazione e la ragionevole durata delle procedure autorizzative degli impianti di energia rinnovabile sono strettamente connesse a un ripensamento, tutt'ora in corso, «della relazione tra interessi che contempli anche gli effetti derivanti dal cambiamento climatico. L'autorizzazione alla realizzazione degli impianti per le rinnovabili diventa in questo modo un processo per la tutela dell'ambiente e per la tutela del paesaggio» (Spuntarelli, 2023b).

Infine, sul tema del rafforzamento della capacità amministrativa, a valle degli interventi approvati nel corso del 2022, sarà interessante osservare fino a che punto il decisore pubblico intenda alimentare solo con nuove assunzioni il motore della macchina amministrativa oppure intenda, più seriamente, introdurre «robuste modificazioni del motore» (Cassese, 2023).

## CAPITOLO OTTAVO LE CONSULTAZIONI

*Carolina Raiola\* e Simone Annaratone\*\**

SOMMARIO: 8.1. Premessa. – 8.2. Lo stato dell'arte: le novità intervenute nel quadro regolatorio e nelle politiche relative alla consultazione. – 8.2.1. Le Autorità indipendenti. – 8.2.2. Le amministrazioni statali. – 8.3. Le iniziative svolte nel 2022. – 8.3.1. Le iniziative delle Autorità indipendenti. – 8.3.2. Le iniziative delle amministrazioni statali. – 8.4. Conclusioni.

### 8.1. *Premessa*

Le amministrazioni pubbliche ricorrono variamente allo strumento della consultazione nel corso delle proprie attività decisionali, per raccogliere informazioni, esperienze, osservazioni e suggerimenti dai destinatari sia prima che le decisioni siano intraprese, sia dopo, per valutarne gli effetti.

Qualora le attività decisionali rientrino nei casi in cui è obbligatorio svolgere l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e la verifica di impatto della regolazione (VIR), le amministrazioni sono generalmente tenute (salvo specifiche situazioni) a consultare i destinatari degli interventi, chiamandoli a esprimersi sui contenuti degli atti regolamentari secondo le modalità specificate dalle discipline di riferimento. Le Autorità indipendenti, che si sono dotate di propri regolamenti sull'adozione degli atti (v. anche par. 8.2.), prevedono generalmente lo svolgimento di consultazioni in forma pubblica, ossia aperte a qualsiasi soggetto interessato, a integrazione di attività consultive ristrette a soggetti predefiniti (associazioni rappresentative, grandi imprese ecc.); ciò per creare, almeno formalmente, le condizioni per consentire potenzialmente a tutti, anche alle persone singole<sup>1</sup>, di partecipare alla formulazione degli atti. Le altre amministrazioni statali, che hanno come disciplina di riferimento il Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione (DPCM 15 settembre 2017, n. 169) e la Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto

\* Carolina Raiola ha scritto i paragrafi 8.1., 8.2. e 8.4. Le opinioni e le considerazioni espresse nel presente Capitolo sono riferibili esclusivamente all'Autrice e non impegnano in nessun modo l'Istituzione presso la quale presta la propria attività di collaborazione.

\*\* Simone Annaratone ha scritto il paragrafo 8.3.

<sup>1</sup> Malgrado le previsioni, la partecipazione alle consultazioni pubbliche è di fatto esercitata soprattutto da organizzazioni rappresentative e grandi *player*. Per i dettagli rispetto ai soggetti che partecipano, si rimanda a C. Raiola, 2021, p. 85.

della regolamentazione (approvata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018), nell'ambito AIR possono scegliere indifferentemente se ricorrere alla consultazione pubblica o a quella ristretta; nell'ambito della VIR, devono ricorrere alla consultazione aperta, sia in fase di programmazione delle attività (ossia di individuazione dei contenuti dei Piani biennali VIR), sia in fase di valutazione dei provvedimenti.

Negli altri casi, tolte le disposizioni specifiche delle normative di settore (es. infrastrutture, v. par. 8.2), non sussiste un obbligo ma una facoltà, per cui le amministrazioni possono ricorrere ad attività consultive o meno, nelle forme che esse stesse determinano. In particolare, il riferimento generale è il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) e, in particolare, l'articolo 9 sulla partecipazione democratica elettronica, che prevede genericamente che tutte le amministrazioni favoriscano l'uso delle nuove tecnologie nelle attività di partecipazione. Principi e criteri generali da seguire nello svolgimento delle consultazioni sono contenuti nelle Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, adottate con la Direttiva del Ministro per la pubblica amministrazione n. 2/2017<sup>2</sup> e ripresi all'interno della Guida AIR e VIR. Per le Autorità indipendenti, il riferimento restano i rispettivi regolamenti sull'adozione degli atti (v. par. 8.2.1).

Ulteriori normative e guide regolano lo svolgimento delle consultazioni pubbliche in specifici settori o da parte di Regioni ed Enti locali<sup>3</sup>.

In questo capitolo si analizzano i principali sviluppi delle politiche e delle attività di consultazione intervenute nel corso del 2022, in riferimento alle Autorità indipendenti e alle amministrazioni statali. Nel paragrafo 8.2 si esaminano le principali modifiche apportate al quadro regolatorio e alle politiche relative alla partecipazione. Nel paragrafo 8.3 si offre un quadro complessivo delle iniziative di consultazione pubblica effettuate nel 2022: in particolare, si osservano il numero di documenti pubblicati, le modalità utilizzate per la pubblicizzazione delle iniziative e le tecniche utilizzate. Partendo dalle modifiche rilevate e dalle iniziative svolte, nel paragrafo 8.4 si tracciano le conclusioni, che provano a individuare i possibili punti di miglioramento di politiche e iniziative.

<sup>2</sup> Le Linee guida sono disponibili al link <https://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/17-07-2017/linee-guida-sulla-consultazione-pubblica-italia>. Ulteriori indicazioni operative sullo svolgimento delle consultazioni nei casi che non rientrano nell'analisi di impatto e nella verifica di impatto sono contenute nella bozza di guida del Dipartimento della funzione pubblica sottoposta a pubblica consultazione nel 2020, per i cui contenuti si vedano le precedenti edizioni dell'Annuario.

<sup>3</sup> Si fa riferimento, per esempio, alle disposizioni per la partecipazione dei soggetti interessati nell'ambito delle valutazioni ambientali, della realizzazione delle opere pubbliche (per cui si veda anche il par. 8.2) e le leggi regionali o i regolamenti comunali sulla partecipazione.

## 8.2. *Lo stato dell'arte: le novità intervenute nel quadro regolatorio e nelle politiche relative alla consultazione*

### 8.2.1. *Le Autorità indipendenti*

In concomitanza o successivamente alla propria costituzione, ciascuna Autorità indipendente ha adottato, nell'ambito del proprio ordinamento, specifiche discipline finalizzate a garantire la partecipazione dei soggetti interessati nei procedimenti di adozione degli atti di natura generale. Nel tempo, i regolamenti sono stati variamente aggiornati, arrivando, nel 2022, al quadro che si riporta in tabella 8.1.

**Tabella 8.1** – Disposizioni di riferimento delle Autorità indipendenti per lo svolgimento delle attività di consultazione. Aggiornamento all'anno 2022.

Autorità	Disposizioni
AGCOM	Delibera n. 125/16/CONS recante disposizioni in materia di analisi di impatto della regolamentazione (AIR); Delibera n. 453/03/CONS. Regolamento concernente la procedura di consultazione di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259
ANAC	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'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), 13 giugno 2018
ARERA	Delibera n. 649/2014/A del 23 dicembre 2014, Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, che aggiorna l'Allegato A alla Delibera n. GOP 46/09 del 30 ottobre 2009
ART	Regolamento 16 gennaio 2014 per lo svolgimento in prima attuazione dei procedimenti per la formazione delle decisioni di competenza dell'Autorità e per la partecipazione dei portatori di interesse
Banca d'Italia	Provvedimento del 9 luglio 2019. Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (che abroga il precedente Regolamento del 24 marzo 2010 di attuazione dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262)
CONSOB	Regolamento concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione generale ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262 e successive modificazioni (adottato con delibera n. 19654 del 5 luglio 2016 e successivamente modificato con delibera n. 22203 del 10 febbraio 2022)

Autorit	Disposizioni
COVIP	Deliberazione dell'8 settembre 2011. Procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione
IVASS	Regolamento n. 54 del 29 novembre 2022 (che sostituisce il precedente Regolamento IVASS n. 3 del 5 novembre 2013, recante attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262)
AGCM	<p>Delibera 15 novembre 2007, n 17589, Pratiche commerciali scorrette: regolamento sulle procedure istruttorie;</p> <p>Delibera 1° aprile 2015, n. 25411, Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni (clausole vessatorie).</p> <p>Comunicazione concernente alcuni aspetti procedurali relativi alle operazioni di concentrazione di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287- pubblicata sul bollettino n. 22 del 20 giugno 2005 (come modificata dalla delibera AGCM del 25 settembre 2006 e dalla delibera AGCM n.21907 del 15 dicembre 2010) (avvisi pubblici al mercato)</p> <p>Art. 14-<i>quater</i> della legge 287/1990 (proposte di transazione), inserito dalla “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”</p>
Garante privacy	Deliberazione del 4 aprile 2019 - Regolamento n. 1/2019 concernente le procedure interne aventi rilevanza esterna, finalizzate allo svolgimento dei compiti e all'esercizio dei poteri demandati al Garante per la protezione dei dati personali

In generale, i regolamenti disciplinano le forme di consultazione relativamente a tre aspetti: 1. la fase di avvio dell'iniziativa e i relativi regimi di pubblicità; 2. le caratteristiche della fase consultiva, ossia le modalità con cui è possibile raccogliere i contributi; 3. il riscontro sugli esiti e i relativi regimi di trasparenza. Tali aspetti sono tuttavia disciplinati diversamente a seconda se si tratti delle forme pubbliche o ristrette di consultazione. Nei casi di consultazione pubblica, la fase consultiva è disciplinata meno dettagliatamente rispetto alle altre: si prevede il ricorso a strumenti telematici, la pubblicazione di un documento relativo all'iniziativa regolatoria e la previsione di un periodo di tempo congruo entro cui raccogliere le osservazioni (periodo di consultazione)<sup>4</sup>, ma non ci sono indicazioni particolarmente stringenti riguardo alle

<sup>4</sup> Il periodo di raccolta dei contributi è fissato diversamente dai singoli regolamenti. Stando ai regolamenti attuali, alcune Autorità prevedono un periodo non inferiore a 30 (es. AGCOM, ANAC, ARERA, ART), a 45 (es. COVIP) o a 60 giorni (es. CONSOB, dopo le modifiche intervenute nel 2022 e di cui si dà conto più avanti nel testo); altre, un termine standard precisamente individuato, pari a 60 giorni, salvo diversa indicazione fornita (es. Banca d'Italia e, dopo le modifiche intervenute nel 2022 e di cui si dà conto più avanti nel testo, IVASS). Si anticipa che, in precedenza, IVASS con-

tecniche da utilizzare<sup>5</sup>. Le disposizioni relative alle altre due fasi sono invece più dettagliate e prevedono che, al momento dell'apertura della consultazione, i relativi avvisi siano pubblicati sui siti istituzionali e, talvolta, inviati alle associazioni rappresentative dei soggetti vigilati; e che, al suo termine, ne siano pubblicati gli esiti<sup>6</sup>. Per le forme di consultazione ristretta, al contrario, i regolamenti riservano attenzione più alle tecniche con cui le Autorità possono interagire con i soggetti selezionati<sup>7</sup> che alle modalità per rendere note o trasparenti le attività svolte<sup>8</sup>.

Nel 2022, le novità più rilevanti riguardanti il quadro regolatorio sono da attribuire a CONSOB e IVASS, che sono intervenute sulle proprie discipline: la prima ha modificato, con la delibera n. 22203 del 10 febbraio 2022, il Regolamento del 2016; la seconda ha introdotto un nuovo Regolamento (Regolamento IVASS n. 54 del 29 novembre 2022), che ha sostituito il precedente del 2013. Come accennato anche nella scorsa edizione dell'Annuario (Raiola, 2022), IVASS e CONSOB hanno adottato le nuove disposizioni a seguito di un processo di revisione dei regolamenti previgenti, che ha previsto in entrambi i casi una fase di analisi (delle cui evenienze soprattutto CONSOB ha dato conto dettagliatamente<sup>9</sup>) e una con-

templava una *range* (da 30 a 90 giorni), mentre CONSOB prevedeva l'individuazione di un termine caso per caso. Tutte le Autorità prevedono comunque la possibilità di ricorrere a procedure accelerate di consultazione pubblica (es. anche di pochi giorni), in caso di urgenze motivante.

<sup>5</sup> In particolare, o non se ne fa cenno (ANAC) o si prevede che siano di volta in volta individuate (es. ARERA, COVIP e CONSOB). Negli altri casi, comunque si lascia un certo margine di discrezionalità, prevedendo di utilizzare uno strumento come facoltà (es. moduli online, nel caso di Banca d'Italia, IVASS e AGCOM) o "di norma" (es. posta elettronica, nel caso di ART).

<sup>6</sup> Le disposizioni sulla pubblicazione degli esiti consistono principalmente nell'obbligo di pubblicare sul sito istituzionale i commenti pervenuti (es. AGCOM, ANAC, ART, IVASS, Banca d'Italia, CONSOB, COVIP); ARERA ne prevede la facoltà. Alcune Autorità prevedono che gli esiti delle consultazioni siano inoltre sintetizzati o nelle relazioni illustrative o relazioni AIR che accompagnano l'atto adottato o in appositi documenti (es. resoconti di consultazione, Banca d'Italia e, dopo le modifiche del 2022, IVASS). Tutti i regolamenti, comunque, prevedono che i partecipanti, per motivi di riservatezza, possano richiedere (con parziali differenze tra le Autorità) la pubblicazione parziale, anonima o la non pubblicazione della propria osservazione.

<sup>7</sup> Le disposizioni delle Autorità relative alla consultazione ristretta, generalmente, nominano una serie di tecniche utilizzabili, lasciando spesso gli elenchi aperti. Le Autorità indipendenti, per esempio, individuano espressamente: comitati di esperti, gruppi di lavoro e tavoli tecnici (ARERA, ANAC, CONSOB, COVIP); indagini conoscitive (ART); panel consultivi (Banca d'Italia, IVASS); Consultazioni o audizioni preventive con soggetti selezionati (ANAC, ARERA, CONSOB, COVIP); Audizioni (ARERA, ART, AGCOM, ANAC); Incontri aperti al pubblico e seminari (ARERA, CONSOB).

<sup>8</sup> Per esempio, agli esiti delle iniziative ristrette si fa cenno, per le Autorità indipendenti, nel regolamento di CONSOB.

<sup>9</sup> IVASS ha solo reso noto, nella relazione illustrativa, che «le valutazioni hanno evidenziato la necessità di operare una semplificazione e razionalizzazione dei processi normativi di competenza dell'Istituto, al fine di garantire una maggiore qualità ed efficienza delle scelte regolamentari adottate, nonché raggiungere un più compiuto recepimento dei principi di better regulation». CONSOB ha invece pubblicato i dati risultanti dalle analisi effettuate.

sultiva, di cui sono stati resi pubblici gli esiti attraverso la divulgazione di relazioni sintetiche<sup>10</sup> e dei singoli commenti pervenuti<sup>11</sup>.

Le modifiche effettuate dalle Autorità interessano principalmente le consultazioni pubbliche.

Le più rilevanti riguardano due aspetti relativi ai termini delle procedure: la durata del periodo di consultazione e il termine per la pubblicazione degli esiti.

Relativamente al primo aspetto, CONSOB e IVASS hanno allineato le proprie discipline con quelle delle altre Autorità indipendenti (v. anche *supra*). CONSOB ha introdotto formalmente un'indicazione sul periodo minimo, che è stato individuato in 60 giorni<sup>12</sup>. Similmente, IVASS ha sostituito la propria precedente previsione (per cui il periodo di consultazione poteva oscillare dai 30 ai 90 giorni) con l'introduzione di un periodo standard di 60 giorni.

Relativamente al secondo aspetto, entrambe le Autorità hanno previsto un termine, giungendo però a due diverse posizioni. IVASS ha eliminato l'indicazione sui tempi di pubblicazione dei singoli commenti (che era contemporanea a quella dell'atto) e introdotto una nuova scadenza riferita però alla pubblicazione del neo-introdotto "resoconto della consultazione", che può essere effettuata fino a 60 giorni dopo la pubblicazione del provvedimento finale. Diversamente, CONSOB ha introdotto un termine per la pubblicazione sia dei singoli commenti pervenuti, prima non disciplinato (fissandolo entro 30 giorni dalla chiusura della relativa consultazione), sia della sintesi degli esiti, inglobata nella relazione illustrativa del provvedimento finale. La scelta di CONSOB, suggerita in fase di consultazione<sup>13</sup>, innova in modo interessante il quadro regolatorio perché per la prima volta lega la trasparenza sugli esiti (seppure solo come pubblicazione dei singoli commenti)

<sup>10</sup> Si vedano, per CONSOB: la relazione al link [https://www.consob.it/o/PubblicazioniPortlet/DownloadFile?filename=/documenti/Regolamentazione/lavori\\_preparatori/Rel\\_illustr\\_cons\\_art\\_23\\_legge\\_262\\_20220211.pdf](https://www.consob.it/o/PubblicazioniPortlet/DownloadFile?filename=/documenti/Regolamentazione/lavori_preparatori/Rel_illustr_cons_art_23_legge_262_20220211.pdf); per IVASS, il resoconto al link: [https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/esiti-pubb-cons/2022/epc-reg-54/Esiti\\_pubblica\\_consultazione\\_Regolamento\\_IVASS\\_54.pdf](https://www.ivass.it/normativa/nazionale/secondaria-ivass/esiti-pubb-cons/2022/epc-reg-54/Esiti_pubblica_consultazione_Regolamento_IVASS_54.pdf).

<sup>11</sup> Si vedano, per CONSOB: [https://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni/documenti/Regolamentazione/osservazioni\\_consultazione/art\\_23\\_legge\\_262\\_20210624/osservazioni.html](https://www.consob.it/web/area-pubblica/consultazioni/documenti/Regolamentazione/osservazioni_consultazione/art_23_legge_262_20210624/osservazioni.html); per IVASS, le osservazioni integrali sono visionabili a partire dal resoconto (v. nota precedente)

<sup>12</sup> Come anticipato prima nel testo, in precedenza, CONSOB prevedeva che il periodo per l'invio dei contributi fosse indicato volta per volta nei documenti di consultazione. Di fatto, la Commissione, nonostante la mancanza di indicazioni nel Regolamento, si atteneva comunque sui 60 giorni.

<sup>13</sup> Alla consultazione pubblica sulla bozza di modifiche al Regolamento sono pervenuti soltanto tre commenti, di cui due da associazioni (Assonime e Assogestioni) e uno da un soggetto privato. Tra i commenti, la proposta di Assonime di introdurre un termine per la pubblicazione delle osservazioni pervenute (10 giorni) è stata parzialmente accolta attraverso l'introduzione del termine di 30; sono state accolte anche le perplessità espresse dalle associazioni partecipanti rispetto all'inserimento proposto da CONSOB di una clausola esplicita sull'assenza di obbligo di riscontro specifico su ogni singola osservazione pervenuta.

non all'adozione degli atti, ma alla chiusura della consultazione, contribuendo a contrastare il fenomeno per cui, salvo i casi di consultazioni ulteriori alla prima, il riscontro è fornito dalle Autorità direttamente in fase di adozione del provvedimento finale.

Un'ulteriore modifica rilevante relativa alla consultazione pubblica è operata da IVASS, che ha eliminato dal regolamento la specificazione per cui «l'adozione degli atti di regolazione è preceduta da una consultazione in forma pubblica». Tale scelta sembrerebbe, almeno nella forma, rendere meno stringente la relazione tra l'adozione dell'atto e lo svolgimento della consultazione.

Le altre modifiche effettuate sulla procedura di consultazione pubblica (sia da CONSOB, sia da IVASS) sembrano finalizzate principalmente a ridurre gli oneri a carico delle Autorità. In particolare, si ricorre al principio di proporzionalità per ampliare i casi di deroga dalle disposizioni del Regolamento, prevedendo dunque di non svolgere consultazioni quando l'atto di regolazione non comporta l'esercizio di scelte discrezionali (es. si limita ad attuare o recepire senza introdurre elementi innovativi atti di Autorità europee già sottoposti a consultazione); si raccorda la fase consultiva con quella di verifica di impatto, prevedendo che nel documento di consultazione siano riportati anche gli esiti delle VIR; si elimina l'obbligo per CONSOB (e la facoltà, per IVASS) di notificare l'avvio delle consultazioni alle associazioni rappresentative dei soggetti regolati; per IVASS, si elimina l'obbligo esplicito di pubblicare il nominativo dei partecipanti alla consultazione<sup>14</sup> e si introduce la possibilità di utilizzare i *form online*. Sempre relative agli oneri, ma più delicate, sono le restrizioni introdotte da IVASS per la valutazione dei commenti pervenuti: riprendendo la formulazione contenuta nel Regolamento AIR e VIR nazionale, ripresa a sua volta da Banca d'Italia nel 2019, l'Istituto specifica che non sussiste obbligo di riscontro specifico su ogni singolo commento e che i commenti non costituiscono vincolo per l'istruttoria; inoltre, chiarisce che i commenti inviati oltre il termine o (per le persone diverse da quelle fisiche) da soggetti che non siano il legale rappresentante o suo soggetto delegato non sono valutati dall'Istituto<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Tale pubblicazione dovrebbe comunque essere, nei fatti, assicurata da IVASS, considerate sia la permanenza delle clausole di riservatezza, sia l'introduzione della previsione per cui anche i commenti accolti parzialmente (e non solo quelli accolti del tutto) siano comunque pubblicati in forma anonima, anche se per essi sia stata richiesta la non pubblicazione.

<sup>15</sup> In sede di consultazione, in relazione ad alcune delle proposte dell'Autorità è stata rimarcata dai partecipanti l'esigenza di non vedere ristrette le proprie opportunità di partecipazione (per esempio, per effetto di deroghe, criteri di pertinenza dei commenti, tempi e *form* troppo ristretti, una unica fase consultiva ecc.), anche nei casi di atti non regolatori. Inoltre, è stata evidenziata l'esigenza di mantenere un *feedback* particolarmente puntuale e tempestivo da parte dell'amministrazione. L'IVASS ha accolto, in particolare, le proposte relative all'opportunità di prevedere consultazioni ulteriori alla prima (non necessariamente pubbliche) in caso di modifiche sostanziali dei testi sottoposti a consultazione.

Le modifiche effettuate relativamente alla consultazione ristretta sono molto meno cospicue. CONSOB ha previsto che gli elementi emersi nel corso degli incontri con gruppi ristretti di soggetti interessati non aperti al pubblico siano riportati nella relazione illustrativa degli esiti della consultazione e dell'impatto della regolazione (in luogo della più generica previsione che disponeva di darne notizia sul sito istituzionale)<sup>16</sup>. IVASS ha sostituito l'elenco esemplificativo di possibili tecniche impiegabili (es. incontri, interviste, questionari ecc.) con un più generico riferimento ad "altre forme di confronto con i destinatari".

Con riferimento alle altre Autorità, l'ulteriore rilevante novità riguarda le procedure consultive attivabili dall'AGCM. Nel 2022 è stata introdotta<sup>17</sup> la possibilità di fissare, nel corso dell'istruttoria aperta relativamente ai possibili casi di intese restrittive della libertà di concorrenza e abuso di posizione dominante, un termine entro il quale le imprese interessate possono manifestare per iscritto la loro disponibilità a partecipare a discussioni in vista dell'eventuale presentazione di proposte di transazione.

### 8.2.2. *Le amministrazioni statali*

Con riguardo alle amministrazioni statali, il quadro regolatorio di riferimento (v. par. 8.1) è rimasto pressoché invariato.

Le novità intervenute riguardano soprattutto lo strumento del dibattito pubblico. La necessità di raggiungere gli obiettivi fissati in tema di infrastrutture dal PNRR, insieme a una disciplina particolarmente dettagliata (in termini di fasi, tempi, restituzione degli esiti, soggetti abilitati a condurre le attività ecc.) e al rafforzamento dell'obbligo nel 2021<sup>18</sup>, ha costituito terreno fertile non soltanto per lo svolgimento dei singoli dibattiti, ma anche per il potenziamento della Commissione nazionale per il dibattito pubblico, deputata alla loro valutazione. In tal senso, nel 2022 è stato previsto un invigorimento economico a favore della struttura che, caratterizzata inizialmente dalla gratuità degli incarichi dei componenti, è stata destinataria di risorse sia per l'anno in corso, sia per il 2023<sup>19</sup>. La Commissione stessa

<sup>16</sup> Non ha tuttavia introdotto, come proponeva Assonime in sede di consultazione, di dare notizia dei soggetti che partecipano agli incontri ristretti (p. 16 della relazione illustrativa).

<sup>17</sup> La nuova disposizione è stata introdotta dall'articolo 34, comma 1, della "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021" (legge n. 118/2022), che ha inserito nella legge n. 287/1990 il nuovo articolo 14-ter.

<sup>18</sup> Introdotta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 maggio 2018, n.76 e rafforzata (in conseguenza dalla variazione delle soglie delle opere ad esso soggette) con il decreto del Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili del 12 novembre 2021, n. 442.

<sup>19</sup> L'autorizzazione di spesa per il funzionamento della Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico è stata prevista dall'articolo 10 comma 4 del d.l. 16 giugno 2022, n. 68 conv. il l. 5 agosto 2022, n. 108 e ammonta a € 150.000 per l'anno 2022 e a € 300.000 per l'anno 2023. In precedenza,

ha proceduto nel 2022 a elaborare un protocollo di osservazione e monitoraggio dei dibattiti pubblici (per vigilare sulla loro corretta attuazione) e trasmesso (nei primi mesi del 2023) la prima relazione biennale al Parlamento sull'attuazione del dibattito pubblico<sup>20</sup>, che contiene anche indicazioni di miglioramento (raccomandazioni), frutto delle osservazioni effettuate sulle prime iniziative svolte in Italia.

L'attenzione a questo specifico strumento di partecipazione trova riscontro anche nei contenuti del quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto 2022-2023 (5NAP)<sup>21</sup> pubblicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) della Presidenza del Consiglio dei ministri nel 2022, e previsto nell'ambito delle attività dell'Open Government Partnership (OGP)<sup>22</sup>. La Commissione per il dibattito pubblico è infatti la responsabile dell'attuazione di uno dei principali impegni che il Piano prevede in tema di partecipazione. I restanti impegni sono finalizzati a dare slancio alla partecipazione in Italia mediante il rafforzamento di strumenti e organismi già presenti in OGP Italia, ma non ancora del tutto decollati, tra cui la piattaforma ParteciPA e il sito unico delle consultazioni Consultazione.gov.it<sup>23</sup>.

Relativamente alle iniziative più specificamente riferibili alla consultazione, nella Relazione del DAGL al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione per il 2022 è stata annunciata l'eventualità di

l'articolo 5 del d.l. 10 settembre 2021, n. 121, conv. in l. 9 novembre 2021 n. 15, aveva stanziato un importo complessivo di 20.000 euro all'anno per eventuali rimborsi delle spese sostenute e documentate per le missioni.

<sup>20</sup> La *Relazione alle camere: il dibattito pubblico in Italia a due anni dalla sua attuazione* (Art. 4, comma 6, lett. e, del DPCM 10 maggio 2018, n.76) è disponibile al link: [https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2023-01/Relazione\\_alle\\_Camere\\_CNDRP\\_.pdf](https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/documentazione/2023-01/Relazione_alle_Camere_CNDRP_.pdf).

<sup>21</sup> Il quinto Piano è disponibile al link <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/5nap>.

<sup>22</sup> L'OGP è una *partnership* internazionale a cui partecipano 75 Paesi e di cui il DFP stesso è rappresentante italiano. Tra le condizioni per appartenere a OGP c'è la stesura di un Piano di azione nazionale attraverso cui coordinare, pianificare e monitorare l'attuazione di ambiziose riforme interne in tema di trasparenza, *accountability* e partecipazione. Il Piano deve essere redatto rispettando una serie di requisiti, tra cui la co-progettazione dei contenuti con tutti gli *stakeholder* interessati (OGP, 2022). La pubblicazione del quinto Piano italiano (avvenuta il 28 febbraio 2022) è stata dunque preceduta da una fase consultiva (tavoli di lavoro ristretti e successiva consultazione pubblica) conclusa il 24 febbraio 2022, i cui dettagli sono riportati in un report al link <https://partecipa.gov.it/processes/quinto-piano-governo-aperto-italia>.

<sup>23</sup> In particolare, si prevede il rafforzamento delle attività riguardanti OGP Italia (la creazione di un Forum *Multistakeholder* finalizzato al disegno e all'attuazione delle strategie di *open government* in luogo del vecchio Forum OGP, che aveva nel tempo perso di efficacia) e la creazione di un *Hub* della partecipazione finalizzato alla circolazione di competenze e al rilancio di due strumenti introdotti nel 2017 e non del tutto decollati: la piattaforma ParteciPa.gov.it e il sito Consultazione.gov.it. Inoltre, si prevede di inserire forme stabili di inclusione dei giovani attraverso il già esistente Tavolo multistakeholder OGP.

riportare le relazioni AIR all'interno del portale Normattiva<sup>24</sup>. L'iniziativa è interessante perché, stando alle indicazioni della Guida AIR e VIR, le relazioni AIR sono il luogo deputato alla trasparenza degli esiti delle consultazioni sia pubbliche, sia ristrette. Un'adeguata pubblicità di tali documenti si riverbererebbe in positivo anche sulla possibilità di ricostruire con facilità le attività consultive effettivamente svolte dalle amministrazioni<sup>25</sup>. Al momento, infatti, non esiste ancora un luogo unico che raccolga effettivamente tutte le iniziative (pubbliche e ristrette) delle amministrazioni centrali: il portale Consultazione.gov, nato nel 2017 allo scopo, riporta di fatto solo quelle più rilevanti e non consente di reperire informazioni su quelle ristrette, né di distinguere quelle svolte nell'ambito di AIR e VIR o al di fuori di esso; il Regolamento AIR e VIR invero prevede che le amministrazioni pubblichino gli avvisi di consultazione in una sezione dedicata: tuttavia, quando esistenti, soltanto alcune di esse riportano tutte le consultazioni svolte; altre si limitano a riportare al loro interno esclusivamente le iniziative svolte nell'ambito dell'AIR e della VIR, con il rischio che gli avvisi delle eventuali ulteriori consultazioni svolte trovino una diversa collocazione (news, pagine singole, comunicati ecc.), vanificando il tentativo di aggregazione<sup>26</sup>.

Infine, relativamente alle attività di VIR, il DAGL, anche con il supporto del Nucleo per la valutazione di impatto della regolamentazione (NUVIR), ha proseguito nell'attività di sensibilizzazione all'attuazione delle disposizioni in tema di valutazione (Relazione annuale per il 2020, p. 25; Relazione annuale per il 2021, p. 22). Tale attività, riguardando l'adozione dei Piani biennali VIR e lo svolgimento delle VIR ha, di conseguenza, impattato anche sulla promozione dello svolgimento delle relative consultazioni pubbliche (v. par. 8.3).

<sup>24</sup> Relazione annuale AIR e VIR sul 2022, p. 7.

<sup>25</sup> Le relazioni AIR sono pubblicate anche sul sito del Governo, ma il sistema di ricerca è poco usabile dal momento che le relazioni sono pubblicate come allegati (eventuali) nelle pagine dedicate ai singoli provvedimenti del Consiglio dei ministri; a loro volta, i provvedimenti sono pubblicati come meri elenchi testuali senza alcuna possibilità di filtro se non di natura temporale (ossia data di pubblicazione). Alla fine di ogni legislatura, gli elenchi vengono archiviati nei siti storici, con l'effetto di disperdere ancora di più le informazioni. Una ulteriore interessante fonte è il bollettino redatto del Senato, in cui sono raccolte le relazioni AIR ad esso trasmesse (v. il Capitolo di questo Annuario a cura di Davide Zaottini).

<sup>26</sup> Le modalità effettive di pubblicazione degli avvisi non sono significativamente variare rispetto al 2021 (per cui si veda Raiola, 2022). Quale aggiornamento rispetto ai dati ivi riportati si segnala: la presenza di una sezione dedicata ad AIR e VIR sui siti istituzionali del Dipartimento della funzione pubblica (aggiunta nel 2022) e dei ministeri degli Interni, della Giustizia e della Difesa; e la presenza di una sezione dedicata alle consultazioni in corso sul sito del Ministero delle politiche agricole e forestali.

## 8.3. Le iniziative svolte nel 2022

## 8.3.1. Le iniziative delle Autorità indipendenti

Nel corso del 2022 le Autorità indipendenti hanno avviato 99 consultazioni (v. Tab. 8.2), un dato che si colloca poco al di sopra rispetto alla media del triennio precedente (95,7). Il confronto con l'annualità 2021 fa emergere i notevoli incrementi di AGCOM e IVASS (+6), seguite da Banca d'Italia (+3). ARERA e CONSOB non hanno fatto registrare variazioni significative, mentre ANAC e ART variazioni negative nel confronto tra le due annualità considerate per i loro *trend* negativi (rispettivamente -6 e -4). Per il secondo anno consecutivo, COVIP e il Garante privacy non hanno indetto procedimenti consultivi. Anche l'AGCM ha confermato un utilizzo sporadico delle consultazioni (solo una nel 2022 e tre nel periodo 2019-2021).

**Tabella 8.2** – Numero di consultazioni pubbliche svolte nel periodo 2010-2022 dalle AI italiane

Autorità	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Periodo 2010-2022
AGCM	nd.	nd	nd	1	4	2	1	0	2	0	3	nd	1	14
AGCOM	17	29	17	24	17	24	20	12	16	9	21	16	22	244
ANAC	3	12	9	8	10	14	16	22	15	10	2	9	3	133
ARERA	46	44	43	51	55	58	43	52	38	40	36	45	44	595
ART	-	-	-	-	7	6	9	8	13	9	5	12	8	77
Banca d'Italia	17	9	18	10	17	17	12	8	19	4	10	5	8	154
CONSOB	8	9	4	8	4	5	12	11	6	13	9	5	4	98
COVIP	2	2	1	2	1	4	0	0	0	5	4	0	0	21
Garante privacy	1	0	2	3	4	3	0	0	0	1	1	0	0	15
IVASS	5	4	8	10	2	19	12	6	8	5	5	3	9	96
<b>N. totale di consultazioni svolte nell'anno</b>	<b>99</b>	<b>109</b>	<b>102</b>	<b>117</b>	<b>121</b>	<b>152</b>	<b>125</b>	<b>119</b>	<b>117</b>	<b>96</b>	<b>96</b>	<b>95</b>	<b>99</b>	<b>1447</b>

Fonte: *elaborazione personale dei dati pubblicati sui siti ufficiali delle AI.*

Nota: *per AGCM si fa riferimento alle 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 da AGCM e ART.*

Il più delle volte, l'invio delle osservazioni è stato consentito tramite l'uso di una semplice *e-mail* (es. AGCOM, ANAC). Talvolta, le amministrazioni hanno fatto ricorso a *form online* (moduli semplici) che richiedono di allegare le osservazioni e compilare alcuni campi per l'eventuale raccolta di informazioni anagrafiche (es. nome dell'associazione di appartenenza ecc.) o relative al contenuto dell'osservazione (es. sintesi) (ARERA, CONSOB). Raramente, le amministrazioni hanno fatto ricorso a quesiti di consultazione riportati nella bozza stessa di testo: ciò è avvenuto soprattutto in presenza di testi non ancora strutturati in forma di articolato.

Per l'annualità 2022, in 13 casi è possibile reperire sui siti istituzionali delle Autorità una relazione AIR in accompagnamento al documento di consultazione. Nello specifico, la relazione AIR è allegata a 4 consultazioni di IVASS, tre di ARERA, due di ART e Banca d'Italia e una di AGCOM e ANAC.

Come avvenuto nel 2021, anche nel 2022 alcune consultazioni sono state indette in fasi diverse rispetto al momento di raccolta di osservazioni su un atto più o meno definito. Alcuni procedimenti consultivi sono stati avviati in fase anticipata (con la raccolta di contributi su linee d'indirizzo generali), altri in fase successiva (per ottenere ulteriori *feedback* su versioni successive allo schema di atto posto in prima consultazione). Nella prima tipologia rientrano due consultazioni di ART (*call for input* sulla revisione delle prime misure di regolazione in ambito portuale; indagine conoscitiva sul contenuto minimo dei diritti degli utenti autostradali), una di AGCOM (quesiti sui principali aspetti dell'attuale sistema di rilevazione degli indici di ascolto) e una di IVASS (considerazioni prodromiche ai futuri interventi regolamentari in materia di prodotti vita). Appartiene, invece, alla seconda tipologia la consultazione di ART sulle misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali. Nello specifico, si tratta di un procedimento in cui lo schema di atto regolatorio è stato sottoposto ad una seconda consultazione, dopo che i contributi pervenuti, in un primo confronto con il mercato, hanno portato alla riformulazione di alcune parti del documento.

### 8.3.2. *Le iniziative delle amministrazioni statali*

L'elaborazione di una panoramica complessiva sulle consultazioni svolte nel 2022 dalle amministrazioni dello Stato non può prescindere, come avvenuto per l'analisi condotta nell'Annuario 2021, dal confronto tra tre fonti documentali: la Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR nell'anno 2022 (elaborata dal DAGL), il portale *online* Consultazione.gov e i siti *web* istituzionali delle singole amministrazioni (v. par. 8.2). Dall'incrocio di queste fonti, il numero totale di consultazioni (45) mappate nel 2022 (v. Tab. 8.3) è in linea con quelle individuate nel monitoraggio sull'anno 2021<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Per il monitoraggio effettuato sul 2021, nel quale sono state mappate 42 consultazioni, si veda C. Raiola (2022).

**Tabella 8.3** – Numero di consultazioni pubbliche svolte dalle amministrazioni statali e dalle Agenzie e pubblicate sui siti istituzionali nel 2022, ripartite per amministrazioni responsabili

Amministrazione	N. consultazioni		
	su Consultazione.gov	Ulteriori consultazioni*	Totale iniziative*
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	2	0	2
Ministero della transizione ecologica	3	6	9
Dipartimento della funzione pubblica	2	0	2
Ministero dell'economia e delle finanze	1	3	4
Ministero della cultura	1	1	2
Ministero dello sviluppo economico	2	1	3
Ministero della giustizia	1	2	3
Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	4	3	7
Agenzia delle entrate	1	1	2
Ministero dell'università e della ricerca	0	3	3
Ministero del turismo	0	1	1
Ministero della difesa	0	1	1
Ministero dell'interno	0	1	1
Ministero dell'istruzione e del merito	0	2	2
Ministero della salute	0	1	1
Ministro per le politiche giovanili	0	1	1
Agenzia per l'Italia digitale	0	1	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>17</b>	<b>28</b>	<b>45</b>

Fonte: *elaborazione personale delle informazioni rinvenibili su [www.consultazione.gov.it](http://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.

La differenza sostanziale, sul piano quantitativo, è data dal numero inferiore di procedimenti consultivi presenti sul portale unico nazionale nel 2022 rispetto all'anno precedente (17 *vs* 25). L'amministrazione più prolifica, in termini assoluti, è stata il Ministero della transizione ecologica, con 9 consultazioni svolte, seguito dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile (7 consultazioni avviate).

Il metodo più utilizzato per svolgere le consultazioni si conferma il *notice and comment*, ovvero la richiesta di invio di osservazioni su una bozza di atto o disposizione (decreto, circolare, piano, linee guida, ecc.). Lo strumento più diffuso per la trasmissione di commenti e rilievi è l'*e-mail* (ordinaria o PEC), impiegata in 20 procedimenti. In 10 casi è stato utilizzato un questionario *online* mentre per 7 consultazioni è stata richiesta la compilazione di un modulo da allegare poi all'*e-mail*. Non mancano i casi "ibridi" come il MIMS, che per entrambe le proprie consultazioni ha previsto l'invio di commenti liberi tramite *e-mail* e la compilazione di un questionario da allegare. In uno solo dei casi monitorati è stata effettuata una raccolta di proposte con possibilità di confronto tra partecipanti<sup>28</sup>.

Nel 2022 si sono avvalsi della piattaforma *online* ParteciPA (v. il par. 8.2): il Dipartimento della funzione pubblica (che la promuove insieme al Dipartimento per le riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri), il Ministero dell'istruzione e del merito, il Ministero dell'università e della ricerca, il Ministero della cultura e l'Agenzia per l'Italia digitale. Le consultazioni hanno utilizzato in tre casi lo strumento del questionario e in un caso quello della raccolta di proposte.

Anche per l'anno 2022 il lavoro di mappatura ha permesso di rintracciare consultazioni connesse al PNRR: tre consultazioni del Ministero della transizione ecologica (in tema di: sviluppo agrovoltatico; promozione di impianti innovativi, incluso l'*offshore*; realizzazione di infrastrutture di ricarica per veicoli elettrici veloci e ultra-veloci); una consultazione del Dipartimento della funzione pubblica in tema di semplificazione ("Facciamo semplice l'Italia") e una consultazione del Ministero della cultura sul Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale.

In 10 casi la consultazione è stata indetta nell'ambito della VIR. Nello specifico, il Piano per la valutazione e la revisione della regolamentazione relativo agli anni 2023-2024 è stato posto in consultazione da: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della cultura, Ministero della giustizia, Ministero dell'università e della ricerca, Ministero del turismo, Ministero delle imprese e del *made in Italy*, Ministero della difesa e Ministero dell'interno. Il Piano 2021-2022 è stato oggetto di procedimento consultivo su iniziativa del Ministero della giustizia e del Ministero della salute.

Per lo svolgimento della fase di consultazione pubblica sui Piani biennali VIR, le amministrazioni soggette all'obbligo hanno pubblicato, seguendo le disposizioni del Regolamento AIR e VIR in merito (articolo 18), una bozza di piano su cui raccogliere osservazioni. In questi casi, nel 2022, si è ricorso principalmente alla pubblicazione del Piano biennale VIR in forma di pdf e alla richiesta di invio di

<sup>28</sup> Lo strumento consiste in una raccolta libera di contributi, che sono automaticamente resi pubblici e che possono essere filtrati per categorie. Ciascun contributo può essere, a propria volta, commentato.

osservazioni sui suoi contenuti (ed eventualmente, prime informazioni sui provvedimenti inclusi) tramite *e-mail*. Quando le consultazioni pubbliche sono state svolte con la finalità di raccogliere osservazioni nel merito dell'impatto dei singoli provvedimenti, è stato, invece, maggiormente utilizzato il questionario di consultazione, ossia un elenco di domande a cui i potenziali partecipanti sono stati invitati a rispondere.

Tra le consultazioni mappate, alcune si distinguono per elementi peculiari:

- La consultazione dei giovani sul futuro dell'Europa, indetta dal Ministro per le politiche giovanili, si è focalizzata sulla raccolta di idee e riflessioni sull'Unione europea e sui cambiamenti necessari per migliorare il sistema democratico e favorire la massima partecipazione dei giovani nei processi decisionali;
- La consultazione per l'attualizzazione del Piano Nazionale Scuola Digitale, svolta dal Ministero dell'istruzione e del merito, ha avuto come *target* specifici i docenti e i dirigenti scolastici;
- La consultazione sulle aree per le Piattaforme Nazionali (PN) ad alto impatto tecnologico, avviata dal Ministero dell'università e della ricerca, è stata di secondo livello, ovvero ha sottoposto alla comunità scientifica la sintesi dei risultati di una precedente consultazione;
- La consultazione sugli obiettivi di *performance* del Ministero dello sviluppo economico ha previsto due modalità di invio dei contributi: in forma anonima (senza la richiesta di dati identificativi specifici) e in forma completa (con l'inserimento di informazioni facoltative necessarie a identificare gli autori);
- La consultazione sul Quinto Piano d'Azione Nazionale per il governo aperto 2022-2023, promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, ha individuato tre possibilità di coinvolgimento degli stakeholder: l'invio di commenti al testo del Piano; la proposta di ulteriori azioni sinergiche; la candidatura delle organizzazioni ad impegnarsi per realizzare le attività previste.

#### 8.4. Conclusioni

Gli sviluppi più rilevanti relativi alle disposizioni che regolano lo svolgimento della consultazione pubblica sono rilevabili nelle Autorità indipendenti. Nel 2022, CONSOB e IVASS hanno pubblicato nuovi regolamenti che da un lato rinforzano e dall'altro rendono più discrezionali alcuni aspetti cardine delle consultazioni pubbliche: la presenza di un periodo minimo certo di consultazione; la pubblicità delle iniziative; la trasparenza sugli esiti. Per l'AGCM è stato, inoltre, previsto

un nuovo ambito di svolgimento delle consultazioni pubbliche. Relativamente alle altre amministrazioni statali le novità riguardano soprattutto le attività che, più ampiamente, hanno come finalità il rafforzamento della cultura della partecipazione. Sebbene siano state effettuate diverse consultazioni nell'ambito delle misure del PNRR, la necessità di procedere all'attuazione del Piano e al raggiungimento degli obiettivi non sembra aver avuto particolare effetto né sul numero, né sulle caratteristiche delle consultazioni pubbliche svolte, che proseguono nelle modalità rilevate gli scorsi anni.

A fronte di discipline non particolarmente stringenti rispetto agli strumenti utilizzabili, le esperienze tendono a essere effettuate in modo ripetuto, soprattutto dalle Autorità indipendenti e, per quanto riguarda le altre amministrazioni statali, nell'ambito della programmazione delle VIR. Le possibili cause potrebbero dunque non dipendere necessariamente da obblighi, ma da fattori di contesto (per esempio, l'inerzia del comportamento delle amministrazioni; l'abitudine, delle Autorità indipendenti, a svolgere consultazioni pubbliche soprattutto su bozze di articolato o comunque in presenza di intenzioni di regolazione; la promozione di strumenti già pronti utilizzabili senza particolare sforzo di apprendimento, ecc.).

Relativamente alla pubblicità degli avvisi, al momento, non esiste ancora un unico punto in cui è possibile rinvenire tutte le iniziative di consultazione, aperta e ristretta, svolte in Italia. Tale punto, per essere esaustivo, dovrebbe ricomprendere sia le iniziative, ristrette e pubbliche, svolte nell'AIR e nella VIR dalle amministrazioni centrali, attualmente riportate nelle singole relazioni AIR e VIR; sia le iniziative pubbliche svolte al di fuori di questi casi (es. iniziative svolte su bozze di linee guida, piani, programmi; *call for ideas* o richieste di informazioni condotte su temi specifici come il lavoro pubblico, la semplificazione ecc.), che sono variamente pubblicate sui siti istituzionali delle singole amministrazioni (per lo più: amministrazioni centrali, agenzie, autorità indipendenti, Regioni e Comuni) o, quando svolte tramite la piattaforma del governo ParteciPa, pubblicate su di essa. Il portale unico Consultazione.gov.it, che raccoglie diverse iniziative pubbliche, non le ricomprende tutte e non dà notizie circa le consultazioni svolte in modo ristretto, se non nei casi in cui queste sono associate alle iniziative aperte.

L'eventualità di allegare le relazioni AIR ai relativi atti tramite il portale Normattiva, prospettata nell'ultima Relazione annuale del DAGL, avrebbe certamente ricadute positive anche sulla trasparenza delle iniziative di consultazione svolte dalle amministrazioni del Governo (anche se riferite soltanto a quelle svolte nell'ambito dell'AIR), soprattutto di quelle ristrette, che necessariamente dovrebbero esservi riportate, ma che restano di fatto ancora di difficile ricostruzione.

CAPITOLO NONO  
LA *SOFT REGULATION* E LE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI:  
UNO SGUARDO ALL'ANNO 2022

*Martina Cardone*

SOMMARIO: 9.1. Premessa. – 9.2. La *soft law* e la *soft regulation*: rapporto di genere a specie. – 9.3. La *soft law* in Europa: le comunicazioni della Commissione europea. – 9.4. La *soft regulation* delle autorità amministrative indipendenti a competenza trasversale. – 9.4.1. Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm). – 9.4.2. Autorità Nazionale anticorruzione (Anac) – 9.4.3. Garante per la protezione dei dati personali. – 9.5. La *soft regulation* delle autorità amministrative indipendenti di settore. – 9.5.1. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom). – 9.5.2. Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip). – 9.5.3. Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob). – 9.5.4. Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass). – 9.5.5. Autorità di regolazione dei trasporti (ART). – 9.6. Considerazioni finali.

### 9.1. *Premessa*

Nell'anno 2022 le Autorità amministrative indipendenti hanno continuato a svolgere un ruolo cruciale nell'ambito delle politiche pubbliche e della regolamentazione<sup>1</sup>. In un contesto in cui la velocità dei cambiamenti tecnologici, l'interconnessione globale, le sfide ambientali hanno reso sempre più complessa la normativa tradizionale, la *soft regulation* ha continuato ad emergere come uno strumento fondamentale per affrontare questioni complesse in modo flessibile e adattabile. Inoltre, se gli anni 2020 e 2021 sono stati segnati dall'emergenza pandemica da Covid-19, il 2022 ha visto un'altra crisi di portata geopolitica: l'aggressione della Russia contro l'Ucraina. Questo evento, che ha scosso la stabilità internazionale, innescando una serie di conseguenze politiche, sociali ed economiche su diversi settori, ha avuto importanti conseguenze sul piano della regolazione dei mercati<sup>2</sup>.

Il presente contributo, pertanto, ha l'obiettivo di analizzare gli atti di *soft regulation* adottati nel corso del 2022 dalle Autorità amministrative indipendenti, al fine di verificare se dopo la crisi pandemica la frequenza con la quale le autorità

<sup>1</sup> In particolare, nel 2022 numerosi aspetti del contesto istituzionale e regolamentare dei mercati sono stati interessati anche dalle riforme previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

<sup>2</sup> Anche la regolamentazione dei mercati, solitamente caratterizzata da forti garanzie procedurali rispetto ad altre attività amministrative, sembra essere stata influenzata da questa "flessibilizzazione", particolarmente evidente nell'anno della pandemia. Cfr. Armiento (2021), p. 265 e ss.

hanno adottato tali atti è rimasta invariata oppure è tornata ai livelli pre-Covid<sup>3</sup>. Per agevolare il lettore si precisa che, nel presente lavoro, le autorità verranno distinte in base alla tradizionale distinzione elaborata da autorevole dottrina<sup>4</sup>, tra AAI “a competenza trasversale”, ossia le autorità preposte alla tutela di specifici interessi pubblici in ogni settore dell’ordinamento (quali l’Autorità garante della concorrenza e del mercato, l’Autorità nazionale anticorruzione e il Garante per la protezione dei dati personali) e AAI “di settore” preposte ad uno specifico settore economico (quali l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, la Commissione nazionale per le società e la borsa, l’Autorità di regolazione dei trasporti e l’Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni). Prima della disamina, però, verrà dedicato preliminarmente un cenno alla differenza che sussiste tra le espressioni *soft law* e *soft regulation* e un approfondimento, nei limiti dell’economia espositiva, su come un atto non positivizzato possa essere sussunto nel novero degli atti di *soft law*, prendendo come esempio le comunicazioni della Commissione europea.

## 9.2. *La soft law e la soft regulation: rapporto di genere a specie*

Negli ultimi anni, sia a livello nazionale che sovranazionale, si sente parlare spesso di *soft law* e *soft regulation*, la cui perimetrazione dei concetti appare tutt’altro che pacifica<sup>5</sup>: le due espressioni, talvolta, sono utilizzate in maniera impropria, generando confusione e fraintendimenti riguardo alla natura e all’efficacia degli atti classificati come tali. Appare dunque opportuno, prima di esaminare gli strumenti di *soft regulation* adottati dalle Autorità indipendenti nel 2022, soffermarsi preliminarmente sui principali elementi differenziali delle due forme di regolazione flessibile (De Benedetto, 2016, p. 135 e ss).

<sup>3</sup> Per un approfondimento e un confronto con gli anni 2020 e 2021 si suggerisce la lettura di Armiento (2022a), p. 139 e ss.

<sup>4</sup> Si precisa che la suddivisione che si intende fare nel presente lavoro tra Autorità amministrative indipendenti a competenza trasversale e Autorità amministrative indipendenti di settore è meramente dottrinale. Cfr. Amato (1997), p. 4 e ss. Si veda anche Predieri (1997), pp. 82 e 83.

<sup>5</sup> Così introduce il suo saggio Pacini (2022), p. 13. Secondo Morbidelli (2016), p. 1, con riguardo alla *soft law* si può parlare di «panoplia di atti non tipizzati e non riconducibili entro le tradizionali fonti del diritto», tra i quali rientrano, ad esempio, dichiarazioni di principi, raccomandazioni, risoluzioni, carte, codici di condotta, linee guida, programmi d’azione. Inoltre, il larghissimo uso di quella che viene comunemente definita *soft law* sintomo di quello che, più volte, è stato definito un vero e proprio «*democratic deficit*».

Con l'espressione *soft law*, di elaborazione dottrinale<sup>6</sup>, si fa riferimento a «un complesso di atti, documenti o altri strumenti utilizzati dalle istituzioni che, pur non essendo esplicitamente o implicitamente previsti da fonti normative, ovvero pur essendo previsti come strumenti di natura non vincolante, producono comunque effetti giuridici nell'ordinamento» (Poggi, 2008).

In particolare, il tratto distintivo degli atti che rientrano in tale categoria risiede nel fatto che, nonostante le regole contenute in esso non abbiano carattere vincolante e non siano classificate come fonti formali di produzione del diritto (da qui il termine “*soft*”)<sup>7</sup>, possono comunque produrre effetti giuridici ed essere collegati a determinati effetti legali (da qui il termine “*law*”)<sup>8</sup>.

Diversamente, il termine *soft regulation* si riferisce a norme e regolamenti non vincolanti emessi da enti governativi o altre autorità di regolamentazione, al fine di influenzare il comportamento delle parti interessate, promuovere determinati standard o incoraggiare l'autoregolamentazione all'interno di un determinato settore. A differenza della *soft law*, dunque, la *soft regulation* si connota per un ambito di applicazione specifico (Rangone, 2006, p. 5057). Ne deriva che il concetto di *soft regulation* è strettamente correlato a quello di *soft law*, poiché entrambi si riferiscono a strumenti normativi non vincolanti, ma si configurano come un rapporto di genere a specie: «è *soft regulation* la *soft law* propria di ambiti caratterizzati dalla presenza di autorità di regolazione» (Ramajoli, 2016, p. 54).

Una volta precisata la definizione, appare importante individuare alcune caratteristiche tipiche di questa forma normativa che permettono di distinguere tali regolazioni dalle tradizionali procedure di *rule making* delle autorità indipendenti. Il primo elemento è legato alla nomenclatura dell'atto: invero, la *soft regulation* comprende una varietà di strumenti come linee guida, direttive, orientamenti, raccomandazioni, codici di condotta, modelli di metodi e processi, schemi di atti e contratti, raccolte di buone pratiche, ma anche FAQs, dichiarazioni d'intenti, lettere, annunci e dichiarazioni alla stampa, regole non scritte e meri comportamenti dotati di autorevolezza.

In secondo luogo, gli atti di *soft regulation* possono svolgere diverse funzioni e avere differenti contenuti: ad esempio, preparare atti successivi a carattere vincolante, fornire atti interpretativi o integrativi del significato di atti giuridici vinco-

<sup>6</sup> Un tentativo di definizione è stato dato da Trubek *et al.* (2005), il quale, al fine di delimitare il perimetro, ha individuato alcuni elementi caratterizzanti degli atti di *soft law*: 1) non avere valore formalmente vincolante (*no legally binding force*); 2) essere regole di condotta (*rules of conduct*); 3) avere la capacità di influenzare i comportamenti dei consociati non essendo privi di effetti giuridici (*legal effects*).

<sup>7</sup> Sul punto si veda Foster (2015), il quale evidenzia che l'indeterminatezza del concetto di *soft law* comprende diverse caratteristiche che, come la legge, hanno la facoltà di influenzare e restringere la libertà dei loro destinatari, in quanto “incapsula varie regole di condotta” ma che tuttavia “non sono legalmente vincolanti o giustiziabili o dove il disattendere non porta necessariamente ad una certa e specifica sanzione”.

<sup>8</sup> Per un approfondimento, si suggerisce Poggi (2005).

lanti o costituire un'alternativa agli atti giuridici vincolanti. Infine, la *soft regulation* non dovrebbe produrre effetti giuridici rilevanti, ma piuttosto avere effetti pratici (Armiento, 2022b, p. 597).

In sintesi, sia la *soft law* che la *soft regulation* sono strumenti non vincolanti utilizzati per influenzare il comportamento degli attori: ma, mentre la *soft law* è generalmente più ampia, la *soft regulation* è più specifica e si concentra sull'adozione di standard volontari o regole di condotta<sup>9</sup>. In ogni caso entrambe le forme di *governance* possono essere complementari e possono interagire tra loro per promuovere determinati obiettivi o comportamenti.

### 9.3. *La soft law in Europa: le comunicazioni della Commissione europea*

Sebbene la *soft law* sia un concetto elaborato dalla dottrina giuridica che non trova menzione nelle fonti normative né nella giurisprudenza comunitaria, l'Unione europea ne fa un ampio utilizzo. Invero, nonostante non vi sia un riferimento formale del termine nei testi normativi, sin dagli anni Settanta la Corte di Giustizia europea ha attribuito loro un'efficacia vincolante, stabilendo il principio di prevalenza del contenuto sostanziale degli atti rispetto alla forma. La giurisprudenza comunitaria, dunque, ha creato una dicotomia ambigua e problematica tra forma e contenuto dell'atto, all'interno della quale si collocano gli atti di *soft law*: si pensi, ad esempio, ai pareri, raccomandazioni, carte dei diritti, comunicazioni della Commissione, libri bianchi e libri verdi, programmi d'azione, codici di condotta e altri<sup>10</sup>. Ad oggi, dunque, il novero di tali atti si è notevolmente ampliato ma restano ancora attuali i dubbi circa la corretta qualificazione giuridica degli stessi.

Basti pensare alle comunicazioni della Commissione europea, le quali, mancando di una indicazione nei Trattati europei e di una collocazione nella gerarchia delle fonti, rappresentano un esempio emblematico di come, per le loro peculiarità, sono rientrati nell'ambito della *soft law* dell'ordinamento europeo. Data l'eterogeneità di tali atti, la dottrina ha elaborato diverse teorie: talvolta le ha classificate in base ai destinatari (Melchior, 1979, p. 243 e ss.) o alle finalità dell'atto (Mattera, 1989, p. 43; Senden, 2004; p. 133 e ss.); altre volte le ha considerate come rientranti nel *genus* della *soft law* (Borchardt e Wellens, 1989, p. 267; Snyder, 1993, p. 19 e ss.). Inoltre, tenuto conto del ruolo che rivestono, le stesse si distinguono in: comunicazioni informative – con cui, ad esempio, la Commissione, quale «vero e proprio centro di

<sup>9</sup> Per un approfondimento, si suggerisce Ramajoli (2019), p. 10.

<sup>10</sup> Sul punto, si suggerisce la lettura di Poggi (2008). Per l'Autrice, tra i principali orientamenti dottrinali sul tema vi è quello secondo cui la *soft law* individua una tipologia di atti, quello secondo cui esso delinea una tecnica di regolazione, quello, infine, secondo cui il fenomeno comprenderebbe tanto una tipologia di atti, quanto una tecnica di regolazione.

coordinamento delle politiche comunitarie» (Reale, 1993, p. 509), espone il risultato delle indagini effettuato in settori ritenuti particolarmente rilevanti, stimolando il Consiglio a pronunciarsi sulle proposte in essa contenute; comunicazioni interpretative, con cui la Commissione, «quale custode degli interessi generali della Comunità» (Reale, 1993, p. 517) si serve della giurisprudenza esistente in materia per orientare l'interpretazione del diritto comunitario e risolvere eventuali contrasti normativi e incertezze tra gli attori economici e sociali; in comunicazioni decisorie, con cui la Commissione espone e indica le linee di condotta da assumere in determinati settori di sua competenza. Ne deriva pertanto un'incertezza definitoria, risolvibile solo con un intervento chiarificatore del legislatore o quanto meno della giurisprudenza europea. *A fortiori*, in assenza di un valido inquadramento giuridico, ancor più complesso risulta comprendere gli effetti giuridici derivanti da tali comunicazioni. Qualche autore, prima di inquadrarle come atti di *soft law*, dunque, ha ritenuto che avessero un valore semi legislativo con i caratteri propri di una direttiva di armonizzazione avente ad oggetto una precisazione, un approfondimento o un chiarimento circa una serie di diritti e obblighi che, di conseguenza, l'amministrazione nazionale era tenuta a rispettare, pena la "minaccia" di una procedura di infrazione per inottemperanza (Kutscher, 1976, p. 6 ss.). Questa impostazione, però ha fatto i conti con i principi enunciati dalla Corte di Giustizia europea nel caso Francia contro Commissione, ove proprio la creazione di nuovi obblighi è stata dichiarata illegittima<sup>11</sup>. Infatti, a detta della giurisprudenza europea, le comunicazioni possono servire al più a "completare" norme di carattere vincolante, rientranti nel regime delle fonti europee, motivo per cui alle stesse potrebbe attribuirsi una valenza obbligatoria soltanto derivata, essendo le stesse integrazione di una fonte vincolante che in quanto tale è da adottare. Tale assunto è validato maggiormente dall'assenza di una formalizzazione di questi atti nei trattati che, non essendo menzionati, rischiano di provocare anche dubbi di legittimità e di opportunità poiché le comunicazioni, per il loro contenuto specifico, ben «potrebbero prestarsi al tentativo di creare degli obblighi di comportamento, falsando i meccanismi istituzionali, senza offrire adeguate garanzie per gli interessati» (Strozzi, 2005, p. 224). Sicché, in assenza di elementi chiarificatori, non resta che adeguarsi agli orientamenti dottrinali i quali, con il silenzio sul punto della Corte di Giustizia, inquadrano le comunicazioni della Commissione nell'alveo della c.d.

<sup>11</sup> Sent. 9 ottobre 1990 causa C366/88, Francia v. Commissione. *Ex multis* C. Giust. CEE, 4 ottobre 1979, causa C-141/78, Francia c. Regno Unito, in Racc., 1979, p. 2923; C. Giust. CEE, 10 luglio 1980, causa C-32/79, Commissione c. Regno Unito, in Racc., 1980, p. 189; C. Giust. UE, 18 febbraio 1998, causa C-4/96, NFPO and Northern Ireland Fishermen's Organization c. Department of Agriculture of Northern Ireland, in Racc., 1998, p. 684; C. Giust. UE, 13 dicembre 1989, causa C-322/88, Grimaldi c. Fonds des maladies, in Racc., 1989, p. 4407. Sul punto per una ricostruzione più precisa sulla giurisprudenza comunitaria si rinvia a Bucalo (2018), pp. 18-24.

*soft law*<sup>12</sup>. Dal punto di vista degli effetti, dunque, attraverso l'architettura della *soft law* diviene possibile attribuire alle medesime una sorta di informale obbligatorietà, dando così vita ad un fenomeno alternativo alla legislazione al fine di evitare che queste previsioni europee dal carattere non vincolante, dirette a indirizzare l'attività degli Stati membri e dei soggetti privati in determinati settori, restino prive di un risvolto giuridico rilevante<sup>13</sup>. Questi atti, dunque, intesi in tal senso, orientano l'attività amministrativa, indicando i fini e gli obiettivi da raggiungere, senza restare lettera morta alla visione del singolo Stato membro, il quale, viceversa, è tenuto ad attivarsi per assicurare il rispetto dei canoni europei di leale collaborazione per il raggiungimento del fine comune.

Pertanto, attraverso l'espedito della *soft law*, è possibile che tali comunicazioni, seppur non rilevino in punto di effettività, vincolatività e sanzionabilità, sono comunque in grado di condizionare i destinatari di tali atti, i quali, così come per le raccomandazioni e i pareri, ove decidano di distaccarsi dal contenuto generale impartito dalla Commissione, debbono comunque giustificare tale condotta, pena l'illegittimità della stessa per eccesso di potere dell'atto per difformità dello stesso dai dettami della *soft law*. Ne deriva così una vincolatività indiretta e una funzione di *moral suasion* delle comunicazioni europee<sup>14</sup> le quali, poiché derivano da un organo autorevole, come la Commissione europea, indurrebbero, senza vincoli, i destinatari a conformarvisi, anche in ragione del principio di primazia del diritto UE e di leale collaborazione<sup>15</sup>.

#### 9.4. *La soft regulation delle autorità amministrative indipendenti a competenza trasversale*

Una volta chiarito il concetto di *soft regulation*, si intende passare all'esame degli atti che rientrano in tale categoria adottati nell'anno 2022 dalle Autorità amministrative indipendenti e, in particolare, quelle a competenze trasversali.

<sup>12</sup> Nell'ampia letteratura, per un primo orientamento, si suggerisce la lettura di Baxter (1980), p. 549 ss.; Elias e Lim (1997), p. 3 ss.; Predieri (1997); Rodotà (1999) e Poggi (2008). Per l'Autrice, in particolare, tra i principali orientamenti dottrinali sul tema vi è quello secondo cui la *soft law* individua una tipologia di atti, quello secondo cui esso delinea una tecnica di regolazione.

<sup>13</sup> Senden (2004), p. 219 ss. Si pensi ancora all'uso spropositato fatto durante la pandemia da Covid-19, per evitare le lungaggini procedurali degli atti normativi tipici.

<sup>14</sup> Sulle comunicazioni della Commissione quale importante forma di *soft law* hanno particolarmente insistito Borchardt e Wellens (1997), p. 267 ss. e Snyder (1993), p. 19 ss.

<sup>15</sup> L'articolo 10 del Trattato CE, come noto, dispone che "gli Stati membri hanno l'obbligo di eliminare le conseguenze illecite di una violazione del diritto comunitario", e tale obbligo "incombe, nell'ambito delle sue competenze, a ciascun organo dello Stato membro interessato". Così Corte di Giustizia, sez. V, 7 gennaio 2004, C-201/02, Delena Wells. In dottrina, si vedano Celotto (2009), Cartabia (2014, p. 23 ss.), Pizzetti (2006), Atripaldi (2004), Savy (2023, p. 913 ss.).

#### 9.4.1. Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)

Nel corso del 2022, l'attività svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) è stata caratterizzata da una sostanziale continuità rispetto agli anni precedenti. L'AGCM ha adottato un approccio integrato, sfruttando efficacemente le sinergie tra le diverse normative per tutelare i consumatori nei settori di propria competenza attraverso l'uso dei diversi poteri che le sono attribuiti, tra cui misure cautelari, diffide, impegni e “*moral suasion*”<sup>16</sup>.

Per ciò che rileva ai fini del presente contributo ci soffermeremo sulla c.d. attività di *moral suasion*, quale forma di persuasione morale o pressione etica che l'Autorità esercita sugli operatori economici o altre parti interessate per incoraggiarli a conformarsi ai principi della concorrenza leale e a evitare pratiche commerciali scorrette<sup>17</sup>. 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.

Sono 15 gli esiti sulla *moral suasion* pubblicati sul sito dell'AGCM nel 2022<sup>18</sup> e 114 le archiviazioni a seguito dell'adeguamento della condotta delle imprese a tale attività di persuasione svolta nei casi connotati da minore gravità. In particolare, l'attività dell'Autorità nel periodo di riferimento è stata caratterizzata dalla crescente diffusione, da parte delle imprese operanti nel mercato libero dell'energia, di strategie volte ad acquisire indebitamente clienti dal mercato, inducendo l'Autorità stessa ad intensificare la propria attività di *enforcement*, sia con riguardo alle modalità di pubblicizzazione delle offerte commerciali sotto il profilo della

<sup>16</sup> Per un maggior approfondimento, si veda la Relazione annuale sull'attività svolta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, 31 marzo 2023, [https://www.agcm.it/dotcmsdoc/relazioni-annuali/relazioneannuale2022/AGCM\\_Relazione\\_annuale\\_2023.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/relazioni-annuali/relazioneannuale2022/AGCM_Relazione_annuale_2023.pdf). La *moral suasion* dell'Autorità si può definire come un invito che il responsabile del procedimento, salvo casi di particolare gravità e previo consenso del Collegio, può rivolgere direttamente all'impresa – a fronte dell'archiviazione dell'istanza di intervento – consentendo dunque di eliminare con tempestività i profili di illegittimità nella pubblicità e/o nella pratica commerciale, rinviando un'eventuale fase istruttoria che si attiverà solo in assenza dei presupposti per un'archiviazione. Sul punto, Pirozzoli (2017).

<sup>17</sup> Le pratiche commerciali scorrette sono disciplinate, sul piano europeo, dalla direttiva 2005/29/CE e, nell'ordinamento nazionale, dagli articoli 18-27-*quater*, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, con cui è stata data attuazione alla suddetta direttiva. La disciplina richiamata, ispirata a ragioni di protezione del consumatore ritenuto in condizioni di debolezza contrattuale per lo squilibrio informativo nei rapporti con il professionista, assegna all'AGCM il potere di sanzionare le pratiche commerciali scorrette, ossia i comportamenti contrari a diligenza professionale e idonei a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio (Garofoli, 2020-2021).

<sup>18</sup> Si veda sul sito ufficiale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al seguente link: <https://www.agcm.it/competenze/tutela-del-consumatore/esiti-moral-suasion?limit=0>.

completezza e della correttezza delle condizioni economiche praticate, sia con riguardo all'adozione di strategie di *marketing* che, nella fase propedeutica alla liberalizzazione, risultano caratterizzate sempre più spesso da profili di aggressività<sup>19</sup>. Inoltre, la crisi dei mercati energetici ha estremizzato la situazione di asimmetria informativa e di debolezza contrattuale in cui versano gli utenti, determinando, con il relativo aumento dei prezzi, situazioni di particolare vulnerabilità economica<sup>20</sup>. In tale contesto, ad esempio, è stato concluso un procedimento nei confronti di un importante operatore del settore, sanzionato per le informazioni ingannevoli e le omissioni informative nelle proprie offerte di telefonia fissa, oltre ad essere state intraprese sei iniziative di *moral suasion* nei confronti di altrettanti operatori, concernenti le modalità di pubblicizzazione delle offerte per navigare in Internet attraverso il sistema di connessione in fibra<sup>21</sup>. L'esigenza di garantire la massima completezza informativa in funzione di scelte pienamente consapevoli è stata, dunque, alle base degli interventi assunti nel settore dei servizi di connessione Internet - al centro della strategia digitale europea e nazionale - nell'ambito dei quali l'informazione sulle *performance* di navigazione *online* e, più in generale, quelle sulle caratteristiche dei servizi prestati assumono un carattere sempre più centrale nell'orientare le scelte da parte degli utenti dei loro fornitori di accesso alla rete, in considerazione della crescente domanda di servizi digitali che richiedono velocità di connessione sempre maggiori.

Particolare attenzione è stata rivolta altresì al settore dei vettori aerei<sup>22</sup>: in particolare, alla completezza informativa e alla correttezza dei processi di acquisto *online* di biglietti aerei e marittimi da parte di singole società o di piattaforme di comparazione. A tale riguardo, nel settore aereo è stato chiuso un procedimento istruttorio e sono state adottate quattro iniziative di *moral suasion* aventi ad oggetto le procedure *online* per la scelta di acquisto del servizio facoltativo e opzionale del posto a sedere finalizzate a porre il consumatore nella condizione di scegliere se acquistare o meno il servizio, senza essere soggetto a insistenti e ingannevoli richieste di selezione.

In definitiva, l'attività di *moral suasion* dell'AGCM anche nel 2022 ha svolto un ruolo complementare all'applicazione delle norme di concorrenza, incoraggiando

<sup>19</sup> Relazione annuale sull'attività svolta dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, 31 marzo 2023, p. 12-13.

<sup>20</sup> Che hanno indotto lo stesso legislatore nazionale ad adottare misure derogatorie della libertà contrattuale. In particolare, il decreto-legge del 9 agosto 2022, n. 115 (c.d. decreto Aiuti-*bis*), convertito dalla legge n. 142 del 21 settembre 2022 (come modificato dal decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198) ha sospeso, fino al 30 giugno 2023, l'efficacia delle clausole contrattuali che consentono all'impresa fornitrice di energia elettrica e gas naturale di modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo, ancorché sia contrattualmente riconosciuto il diritto di recesso alla controparte.

<sup>21</sup> MS-PS11224 – Eni.

<sup>22</sup> MS-PS12174 – Ryanair; MS-PS12175 – Volotea; MS-PS12176 – Easyjet.

le aziende a adottare comportamenti conformi e promuovendo una cultura di rispetto delle regole di concorrenza nel mercato.

#### 9.4.2. Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

Nel dibattito sugli atti della *soft law* adottati dalle Autorità amministrative indipendenti, quelle che costituiscono un vero e proprio “caso paradigmatico” sono le linee guida dell’Autorità nazionale anticorruzione. Il fenomeno delle linee-guida ANAC si pone in modo dirompente rispetto alla tradizionale considerazione di tali atti quali di regolazione *soft*: dunque, la loro difficile collocazione sistematica ha sollevato, in dottrina e in giurisprudenza<sup>23</sup>, numerose perplessità e posizioni antitetiche circa il modello di fonte cui esse devono essere ascritte<sup>24</sup>. Tuttavia, l’orientamento prevalente sostiene come le linee-guida in esame debbano ascrivere alla categoria della *soft law* e agli atti di regolazione, poiché se, nel caso contrario, si dovesse attribuire loro natura regolamentare, ciò potrebbe costituire una violazione del principio di legalità in senso sostanziale: tale posizione si basa sulla tesi che le garanzie procedurali relative alla partecipazione degli interessati non sarebbero sufficienti, poiché tali atti supererebbero i limiti stabiliti dalla fonte di rango primario (Bucalo, 2018, p. 164).

In ogni caso, a prescindere dalle considerazioni sulla natura delle linee guida e sui poteri dell’ANAC, risulta comunque di interesse ai fini del presente contributo esaminare l’attività svolta dall’Autorità nel 2022 in relazione all’adozione delle linee guida.

In particolare, il 13 aprile 2022, con delibera ANAC n. 185 e delibera AGCOM 116/22/CONS sono state approvate le nuove Linee guida per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali, che sostituiscono quelle approvate il 9 dicembre 2014. Con l’adozione di tale atto, tesa al perseguimento di obiettivi di *better regulation* e ispirato al principio di leale collaborazione tra le Istituzioni competenti, nell’ottica di una sempre più stretta cooperazione amministrativa, si è inteso

<sup>23</sup> Numerose sono le pronunce giurisprudenziali sul punto. Ad esempio, il TAR Lazio, sez. I, 14 febbraio 2018, con la sentenza n. 1735, seguendo le dichiarazioni rese dal Consiglio di Stato nei pareri richiamati, ha sancito l’inammissibilità del ricorso contro la determina contenente esclusivamente le Linee guida. Poiché, essendo atto “non regolamentare” «è sfornito di contenuto lesivo nei confronti dei potenziali destinatari (...), può essere oggetto di impugnazione davanti al giudice amministrativo solo unitamente all’atto specifico che incida (...) in maniera puntuale sulla posizione giuridica del destinatario».

<sup>24</sup> Zammartino (2020, p. 134), Valguzza (2017, p. 9). Si pensi alla previa consultazione in ordine agli atti in esame, allo svolgimento dell’analisi di impatto della regolazione, e soprattutto all’entrata in vigore nel 15° giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale: appaiono invero manifestamente eccessive con riguardo ad atti che pongano soltanto obblighi condizionati. Lo stesso è a dire dell’acquisizione del parere del Consiglio di Stato.

fornire criteri applicativi e indicazioni operative alle stazioni appaltanti in sede di applicazione delle norme contrattuali in materia postale<sup>25</sup>.

Ancora, il 27 luglio 2022, sono state altresì adottate le Linee guida “sulla tracciabilità dei flussi finanziari”<sup>26</sup> e le Linee Guida recanti “Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali”<sup>27</sup>; queste ultime, in particolare, sono state predisposte al fine di aggiornare le “Linee guida per l’affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali”, adottate nel 2016 e non più allineata alle nuove disposizioni introdotte con il Codice dei contratti pubblici. Infine, il 28 settembre 2022, con delibera n. 441, sono state approvate le Linee guida di attuazione del “sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza”, che individuano i requisiti necessari per la qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici, le informazioni necessarie per dimostrare il possesso degli stessi, le modalità di raccolta di tali informazioni e per il funzionamento del sistema di qualificazione<sup>28</sup>.

L’autorità nazionale, dunque, anche nel 2022 si è avvalsa dello strumento delle linee guida per disciplinare gli ambiti di propria competenza; tuttavia, con il nuovo

<sup>25</sup> Le linee guida trovano il loro fondamento giuridico nell’articolo 213, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, nelle disposizioni in materia postale del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (come convertito dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011), oltre che nell’articolo 22 della direttiva 97/67/CE. Le linee-guida hanno lo scopo di fornire orientamenti alle amministrazioni pubbliche coinvolte nelle procedure di appalto. Questi indirizzi mirano a facilitare l’applicazione del quadro normativo specifico del settore e a garantire la conformità e l’uniformità delle attività amministrative alle norme contrattuali pubblicistiche e alle disposizioni in materia postale. Contestualmente, attraverso queste linee-guida, si intende promuovere la concorrenza durante le gare d’appalto, facilitare lo sviluppo del mercato dei servizi postali e perseguire obiettivi di qualità ed efficienza del servizio fornito agli utenti. Tali indicazioni interpretative si basano su una visione integrata della disciplina riguardante i contratti e gli appalti pubblici, unitamente alla normativa postale, tenendo conto dei contributi ricevuti durante il tavolo tecnico, provenienti dagli operatori postali e dalle organizzazioni di categoria, nonché dai pareri espressi dalle Istituzioni pubbliche coinvolte come l’AGCM, il Consiglio di Stato e il Ministero della Giustizia. L’obiettivo complessivo è facilitare una più ampia partecipazione degli operatori economici alle procedure di appalto e, al tempo stesso, promuovere una reale liberalizzazione del mercato postale, in linea con i principi e le norme a tutela della concorrenza e gli indirizzi regolatori emanati dalle Istituzioni europee, al fine di garantire la competitività nel settore del mercato postale.

<sup>26</sup> Delibera n. 371 del 27 luglio 2022 - Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 188 del 12 agosto 2022.

<sup>27</sup> Delibera n. 382 del 27 luglio 2022 - Linee guida servizi sociali, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 188 del 12 agosto 2022.

<sup>28</sup> Delibera n. 441 del 28 settembre 2022 - Linee guida recanti attuazione – anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici”. Per un approfondimento, si vedano le FAQ rilevate nell’ambito della consultazione “linee guida ANAC qualificazione stazioni appaltanti”, aggiornate al 12 maggio 2022, sul sito istituzionale dell’Autorità, [www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it).

Codice dei contratti pubblici il sistema di *soft law* delle linee guida sarà sostituito con un regolamento unico<sup>29</sup>: invero, la natura giuridica controversa delle linee-guida predisposte dall'ANAC ha indotto il legislatore ad espungerne formalmente la menzione nel nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 36/2023<sup>30</sup>, predisponendo – in tal modo – un più sicuro sistema di regolazione, destinato a sostituirle integralmente. Viene, invece, incentivata l'emanazione, ad opera dell'ANAC, dei “bandi-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.

Per completezza espositiva, si segnala inoltre che l'Autorità si esprime anche attraverso altri strumenti di *soft regulation*: si pensi, ad esempio, ai Comunicati del Presidente che, a seconda dei casi, dettano disposizioni specifiche; o alle delibere che hanno valore di regolazione (nel 2022, sono state adottate la n. 214 e n.215 del 27 aprile relative all'obbligo di acquisizione del CIG)<sup>31</sup>.

#### 9.4.3. Garante per la protezione dei dati personali

Il 2022 ha visto il Garante per la protezione dei dati personali proseguire nell'azione di supporto a imprese e pubbliche amministrazioni con un'attività di promozione delle tematiche *privacy*, in particolare nei confronti dei consumatori.

Per quanto riguarda l'attività di *soft regulation*, l'Autorità, diversamente dal 2021, non ha adottato alcuna linea guida<sup>32</sup>; in ogni caso, l'attività *soft* si è caratterizzata per l'adozione, in data 6 ottobre 2022, del Codice di condotta per i sistemi

<sup>29</sup> Si veda il nuovo articolo 222 del decreto legislativo 36/2023 sull'Autorità nazionale anticorruzione e l'articolo 225, comma 16, del medesimo Codice, rubricato “Disposizioni transitorie e di coordinamento”, il quale recita che “A decorrere dalla data in cui il codice acquista efficacia ai sensi dell'articolo 229, comma 2, in luogo dei regolamenti e delle linee guida dell'ANAC adottati in attuazione del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, laddove non diversamente previsto dal presente codice, si applicano le corrispondenti disposizioni del presente codice e dei suoi allegati”.

<sup>30</sup> Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

<sup>31</sup> Si veda la delibera n. 135 del 28 marzo 2023, che reca il Regolamento per definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ANAC e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR). In particolare, all'articolo 2 è espressamente previsto che “L'Autorità adotta atti di carattere generale nella forma di bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo, e altri atti amministrativi generali, fra i quali anche le delibere aventi natura generale e i comunicati del Presidente approvati dal Consiglio.

<sup>32</sup> Nel 2021, le linee guida del Garante *privacy* hanno riguardato l'utilizzo dei cookies e degli strumenti di tracciamento.

informativi gestiti da soggetti privati in tema di crediti al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti, con l'obiettivo di garantire adeguate modalità di trattamento dei dati personali a tutela dei diritti degli interessati da osservare nel perseguimento di finalità di tutela del credito e di contenimento dei relativi rischi, in modo da agevolare anche l'accesso al credito al consumo e ridurre il rischio di eccessivo indebitamento da parte degli interessati.

Inoltre, l'Autorità, nel corso del 2022, ha dato riscontro a oltre 16.400 quesiti concernenti, principalmente, gli adempimenti connessi all'applicazione del Regolamento generale sulla protezione dei dati, Reg (UE) 2017/679, e all'attività dei Responsabili del trattamento, seguiti dalle questioni legate al telemarketing indesiderato, al rapporto di lavoro pubblico e privato, alla videosorveglianza, alle problematiche poste dal *web*, alla salute e alla ricerca.

### 9.5. *La soft regulation delle autorità amministrative indipendenti di settore*

Sotto altro angolo visuale, con particolare riguardo per le autorità amministrative indipendenti c.d. di settore, si passeranno in rassegna alcuni atti di *soft regulation* emessi da AGCOM, CONSOB, COVIP e IVASS.

#### 9.5.1. *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM)*

Nel corso del 2022, gli effetti della pandemia da Covid-19 – a cui si sono aggiunti anche quelli derivanti dall'invasione russa dell'Ucraina – hanno evidenziato l'importanza centrale del processo di trasformazione digitale quale fattore necessario per lo sviluppo economico, sociale e culturale.

In un contesto nel quale l'ecosistema digitale e i suoi rapidi cambiamenti sono alla base anche delle tendenze osservate nel settore dei media, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, quale autorità amministrativa indipendente responsabile della regolamentazione del settore delle telecomunicazioni, dei media e dei servizi di comunicazione elettronica, ha continuato a impiegare con successo gli strumenti di *soft regulation* per garantire un efficace svolgimento delle sue attività.

Invero, l'Autorità opera in un settore in continua e rapida evoluzione, per cui è difficile un tempestivo intervento di *hard regulation*: dunque, per quei servizi digitali che sfuggono alle definizioni normative tradizionali, l'uso degli strumenti di *soft regulation* diventa indispensabile<sup>33</sup>: da un lato, tali strumenti inducono

<sup>33</sup> La digitalizzazione costituisce un tema soggetto a una costante e incontrollata evoluzione tale da indurre il legislatore a continui interventi e cambi di rotta. Di fronte a un contesto del genere, la procedura normativa ordinaria a fatica riesce a stare al passo con i nuovi fenomeni tecnologici emersi, rendendosi, dunque, necessaria l'uso della regolazione flessibile.

gli operatori economici e le piattaforme *online* ad adeguarsi volontariamente alle nuove dinamiche tecnologiche e alle normative emergenti; dall'altro lato, mediante atti di *moral suasion*, gli operatori vengono stimolati ad adottare comportamenti conformi alla regolamentazione. In questo modo, come già affermato nel corso del presente lavoro, la *soft regulation* si dimostra un prezioso strumento per favorire l'adattamento rapido e flessibile del settore alle mutate esigenze, consentendo di garantire una regolamentazione adeguata e coerente con l'evoluzione delle tecnologie e delle dinamiche del mercato.

Nell'anno esaminato, l'attività di *moral suasion* dell'AGCOM è stata determinante per allineare, in alcuni casi, le condizioni di fruizione di alcune offerte alla regolamentazione nazionale e comunitaria. Nello specifico, a seguito di alcune sentenze della Corte di Giustizia europea che hanno dichiarato le offerte zero *rating* non conformi alla regolamentazione comunitaria<sup>34</sup>, l'Autorità ha realizzato una specifica attività di monitoraggio sulla migrazione degli utenti di dette offerte, effettuata dagli operatori al fine di riallinearsi alle norme comunitarie, continuando a vigilare sull'implementazione della delibera n. 348/18/CONS, in materia di libertà di scelta dei terminali.

Altrettanto importanti sono i codici di condotta adottati dall'Autorità nel corso del 2022. Invero, dato che il processo di digitalizzazione dell'industria dei media, avviato da tempo, è stato influenzato anche dai mutamenti nei comportamenti e nelle aspettative dei consumatori, tra cui quelle delle generazioni più giovani, l'Autorità, con il processo avviato con delibera n. 16/22/CONS e in linea con l'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 28/2020, riguardante i "sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio", ha approvato le linee guida per i servizi di controllo parentale (SCP) forniti dagli operatori di comunicazioni elettroniche. L'obiettivo di tali linee guida consiste nello stabilire i requisiti minimi e opzionali dei sistemi di *parental control*, includendo le modalità di realizzazione, configurazione e fornendo informazioni chiare e trasparenti sull'utilizzo da parte dei titolari dei contratti di servizi di comunicazione elettronica. Le linee guida prevedono che gli operatori, considerando la convergenza tra i comparti regolamentari delle comunicazioni elettroniche e dei contenuti, debbano garantire, come misura minima di controllo parentale, il blocco dei domini e dei siti che ospitano contenuti inappropriati per i minori, soggetti a filtro per la tutela dai rischi del cyberspazio. Inoltre, il 24 novembre 2022, con delibera n. 406/22/CONS, sono state approvate altresì le "Linee guida per l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150" (*Platform to business*), al fine di fornire indicazioni per garantire il rispetto del

<sup>34</sup> Sentenze nn. C-854/19, C-5/20 e C-34/20 della Corte di giustizia dell'Unione europea, sulle opzioni a tariffe zero. Per un approfondimento, si veda il comunicato stampa n. 145/2021 del 2 settembre 2021 sul seguente link: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-09/cp210145it.pdf>

Regolamento P2B da parte dei fornitori di servizi di intermediazione *online* e dei motori di ricerca *online*. Nello specifico, tali linee guida sono state definite per sostenere e facilitare l'applicazione, in maniera coordinata da parte delle piattaforme *online*, delle disposizioni regolamentari europee.

### 9.5.2. Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)

Anche nel 2022, la Commissione nazionale per la società e la borsa ha prodotto una serie di atti assimilabili alla *soft regulation* come comunicazioni, avvisi, richiami di attenzione<sup>35</sup> e risposte alle FAQ. Se nel 2021 ne sono state individuate 20 e, la maggior parte erano connesse all'esigenza di fronteggiare la pandemia da Covid-19, nel 2022 ne sono 17 e due riguardano il conflitto in Ucraina<sup>36</sup>. In particolare, si citano il Richiamo di attenzione n. 3/22 del 19 maggio 2022 con riguardo gli emittenti vigilati sull'informativa finanziaria e sugli adempimenti connessi al rispetto delle misure restrittive adottate dall'Unione europea nei confronti della Russia e il Richiamo di attenzione n. 2/22 del 19 maggio 2022 concernente le Implicazioni sugli adempimenti dei gestori di portali *online*.

### 9.5.3. Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP)

La Commissione di vigilanza sui fondi pensione, nel corso del 2022, ha pubblicato 5 circolari.

Le prime due riguardano le Casse di previdenza<sup>37</sup>. La terza, adottata il 22 giugno 2022, ha ad oggetto "Sito web – area riservata. Credenziali di accesso riservate alla COVIP per lo svolgimento delle attività di verifica". La quarta, del 7 luglio 2022, formalmente adottata dall'Agenzia delle entrate, concerne la "Raccolta dei principali documenti di prassi relativi alle spese che danno diritto a deduzioni dal reddito, detrazioni d'imposta, crediti d'imposta e altri elementi rilevanti per la compilazione della dichiarazione dei redditi delle persone fisiche e per l'apposizione del visto di conformità per l'anno d'imposta 2021". In particolare, la circolare costituisce una trattazione sistematica delle disposizioni normative e delle indicazioni di prassi riguardanti ritenute, oneri detraibili, deducibili e crediti di imposta, anche sotto il profilo degli obblighi di produzione documentale da parte

<sup>35</sup> Richiamo di attenzione n. 4/22 del 23 giugno 2022 Aumento di capitale fortemente diluitivo di Saipem S.p.A.

<sup>36</sup> In tal senso, si può confrontare il Bollettino della CONSOB del 15 gennaio 2023, contenente l'Indice annuale 2022 cronologico e per materia.

<sup>37</sup> In particolare, si segnalano la Circolare del 27 gennaio 2022, prot. n. 277 - Casse di previdenza. Richiesta di informazioni e documenti per l'anno 2021 e la Circolare del 16 febbraio 2022, prot. n. 555 - Casse di previdenza. Richiesta di informazioni e documenti.

del contribuente al Centro di assistenza fiscale (CAF) o al professionista abilitato, e di conservazione da parte di questi ultimi per la successiva produzione all'Amministrazione finanziaria.

La quinta circolare, infine, pubblicata in data 21 dicembre 2022, è in materia di "informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari"<sup>38</sup>. Nello specifico, alla luce della complessità della materia, nell'ambito delle pensioni complementari, la circolare riepiloga gli adempimenti previsti dalla normativa eurounitaria in materia di informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, di cui al Regolamento (UE) 2019/2088 e al Regolamento delegato (UE) 2022/1288. Inoltre, allo scopo di facilitare l'attività degli operatori, e tenuto conto dei *template* contenuti nel Regolamento delegato, la COVIP ha predisposto e pubblicato sul proprio sito *web* schemi esemplificativi delle informative medesime<sup>39</sup>. Nel corso del 2022, inoltre, la COVIP, nel perseguire i propri obiettivi istituzionali, ha altresì dato riscontro ad un quesito<sup>40</sup>, e in particolare a quello ricevuto dalle forme pensionistiche complementari, dalle parti istitutrici e dalle associazioni di categoria. In sintesi, rispetto al 2021, l'attività di *soft regulation* della COVIP è rimasta invariata.

#### 9.5.4. Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS)

L'attività di regolazione flessibile dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni si esplica mediante l'adozione delle lettere al mercato, la cui natura giuridica resta ancora molto dibattuta<sup>41</sup>.

Nel 2022 ne sono state adottate tredici, a differenza del 2021 durante il quale ne sono state adottate sedici, mentre nel 2020 circa diciotto.

Le lettere al mercato hanno riguardato diversi temi di competenza dell'Autorità: ad esempio, i nuovi sistemi di scambio di informazioni sui reclami ricevuti dalle impre-

<sup>38</sup> Invero, se si fa riferimento alla Relazione annuale della Covip, emerge che la maggior parte delle forme pensionistiche adotta scelte di investimento che non tengono conto dei fattori di sostenibilità e solamente un quarto di queste ha integrato i propri processi di investimento in tal senso.

<sup>39</sup> A fine 2022 sono, complessivamente, 39 le forme pensionistiche che integrano i fattori di sostenibilità nei propri processi di investimento con riguardo ad almeno uno dei comparti offerti. I comparti caratterizzati da una politica di investimento "sostenibile" sono, nel complesso, 101 (pari al 18 per cento del totale dei comparti oggetto di analisi) e detengono il 17 per cento delle masse gestite. Rispetto all'anno precedente il numero di fondi pensione "light green" si è ridotto di 11 unità e risultano completamente assenti quelli che si dichiaravano "dark green" (erano sei unità).

<sup>40</sup> Ad esempio, la risposta a un quesito in tema di validità degli attestati di frequenza di corsi professionalizzanti iniziati sotto la vigenza del DM Lavoro 79/2007 e conclusi dopo l'entrata in vigore del DM Lavoro 108/2020.

<sup>41</sup> Per un approfondimento, si veda Stacca (2017).

se<sup>42</sup>; le segnalazioni di vigilanza e il contributo di vigilanza<sup>43</sup>; l'indagine sull'utilizzo di algoritmi di *Machine Learning*; il monitoraggio dei rischi da catastrofi naturali e della sostenibilità e le polizze vita dormienti<sup>44</sup>. Meritevole di riflessione, in un periodo in cui il processo di digitalizzazione è posto al centro di piani e programmi politici sia a livello nazionale che sovranazionale, è la lettera al mercato riguardante l'indagine sull'utilizzo di algoritmi di *Machine Learning* da parte delle compagnie assicurative nei rapporti con gli assicurati. Infatti, l'utilizzo delle nuove tecnologie sta accelerando anche il cambiamento dell'industria assicurativa, determinando lo sviluppo di prodotti e servizi per intercettare un nuovo tipo di domanda da parte di consumatori sempre più digitali. Per tale motivo, gli algoritmi di *Machine Learning* a supporto di diversi processi aziendali, come la profilatura dei clienti, la determinazione del prezzo delle polizze, la gestione dei sinistri, le chatbot per l'assistenza alla clientela, sono ormai diventati imprescindibili. Per tale ragione, l'IVASS ha effettuato una mappatura sulla diffusione e sull'utilizzo degli algoritmi all'interno del mercato assicurativo nazionale mediante la predisposizione di un questionario alle imprese interessate.

#### 9.5.5. *Autorità di regolazione dei trasporti (ART)*

Anche nel 2022 l'Autorità di regolazione dei trasporti, considerando la crescente complessità delle reti di trasporto e l'evoluzione delle tecnologie, ha continuato ad adottare atti di *soft regulation* nei confronti dei soggetti regolati.

In particolare, fondamentale è stata l'adozione delle Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti locali<sup>45</sup>. L'intento è stato quello di assicurare una migliore correlazione tra il servizio di trasporto pubblico non di linea mediante taxi e gli altri servizi di trasporto pubblico locale (TPL), attraverso un'analisi

<sup>42</sup> Lettera al mercato del 28 febbraio 2022, "Comunicazione periodica sui reclami ricevuti dalle imprese di cui all'articolo 9 del Regolamento ISVAP n. 24/2008 - Nuovo protocollo per lo scambio di informazioni - parallelo operativo. Attivazione nuove survey reclami imprese". Lettera al mercato del 21 giugno 2022, "Comunicazione periodica sui reclami ricevuti dalle imprese di cui all'articolo 9 del Regolamento ISVAP n. 24/2008 - Nuovo protocollo per lo scambio di informazioni. Attivazione nuove survey Infostat REI e REIDC".

<sup>43</sup> Lettera al mercato del 4 marzo 2022, "Segnalazioni di Vigilanza - tempistica e modalità operative per la comunicazione delle informazioni". Lettera al mercato del 7 ottobre 2022, "Contributo di vigilanza anno 2022 a carico delle imprese vigilate"; lettera al mercato del 7 ottobre 2022, "Contributo di vigilanza anno 2022 a carico delle imprese di assicurazione con sede legale in un altro Stato aderente allo SEE operanti in Italia in regime di stabilimento o in libertà di prestazione di servizi.

<sup>44</sup> Lettera al mercato del 6 dicembre 2022, "Polizze vita dormienti - Nuova richiesta dei codici fiscali degli assicurati per l'incrocio con l'Anagrafe Tributaria al fine di accertare l'eventuale decesso degli assicurati".

<sup>45</sup> Autorità di regolazione dei trasporti, *Conclusione del procedimento per la definizione delle Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti locali avviato con delibera n. 146/2021 del 4 novembre 2021*, Delibera n. 46/2022.

economica del più ampio mercato dei trasporti non di linea e tenendo conto della differenza tra servizi assoggettati a oneri di servizio pubblico e servizi privi di tali oneri. La natura *soft* delle Linee guida si può evincere direttamente dal testo, poiché si specifica che le stesse «offrono orientamenti» e «non impongono una modifica o revisione, ad esempio, dei bacini comprensoriali già individuati dal soggetto competente» (Comuni o Regioni), «ma forniscono gli strumenti attraverso i quali il soggetto competente potrà monitorare nel tempo il permanere dell'adeguatezza dell'offerta alle esigenze di domanda ed individuare le opportune soluzioni da attivare»<sup>46</sup>.

Altra attività da segnalare è l'introduzione di *smARTbot*, ovvero dell'assistente digitale ART avente, *inter alia*, la finalità di migliorare il dialogo tra passeggeri e operatori dei trasporti, al fine di fornire assistenza immediata circa le più comuni procedure di interazione con l'Autorità<sup>47</sup>. Si tratta di un *software*, sviluppato con il CSI Piemonte, che permette all'Autorità di fornire assistenza digitale in tempo reale via *web*, tramite una "conversazione intelligente" che avviene attraverso lo scambio di messaggi di testo in una *chat*, con lo scopo di fornire informazioni su specifici temi, in modo automatizzato, guidando la navigazione per argomenti. Il servizio *smARTbot*, dunque, rafforza l'attività di comunicazione istituzionale dell'ART, consentendole di raggiungere in modo chiaro e diretto la platea dei *target* dell'Autorità.

Infine, l'attività di ART in tema di *soft regulation* è continuata attraverso atti di *moral suasion*: ad esempio, con delibera n. 236/2022 l'Autorità ha approvato lo schema di disciplina, in prima attuazione, delle modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie tra gli operatori economici che gestiscono reti, infrastrutture e servizi di trasporto e gli utenti o i consumatori, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 agosto 2022, n. 118 che attribuisce ad ART la competenza a disciplinare le *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Su questo primo schema di atto regolatorio per la disciplina degli ADR, l'Autorità a fine novembre 2022 ha avviato una consultazione pubblica, per acquisire osservazioni ed eventuali proposte da parte di soggetti interessati.

## 9.6. Considerazioni finali

Alla luce della disamina sin ora effettuata si può affermare che, anche nel 2022, tutte le autorità amministrative indipendenti hanno continuato ad utilizzare la *soft regulation* come strumento flessibile per affrontare le sfide del loro settore di competenza. Inoltre, si può notare come ogni autorità utilizza approcci diversi per

<sup>46</sup> Autorità di regolazione dei trasporti, *Linee guida in materia di adeguamento del servizio taxi per Regioni ed Enti Locali*, Allegato A alla delibera n. 46/2022 del 23 marzo 2022, p. 3.

<sup>47</sup> Per maggiori informazioni, si veda il comunicato stampa al seguente link: <https://www.autorita-trasporti.it/comunicati-stampa/smartbot-attivo-il-nuovo-servizio-web-art-di-assistenzadigitale-per-gli-utenti/>.

influenzare il comportamento degli attori del mercato (AGCM la *moral suasion*; AGCOM le FAQ o i Codici di condotta; ANAC le Linee guida; la CONSOB gli avvisi, le comunicazioni e richiami di attenzione; la COVIP le circolari e le risposte a quesiti; l'IVASS le lettere al mercato). L'utilizzo di strumenti variabili consente alle autorità di adattarsi meglio alle specifiche sfide e dinamiche di ciascun settore: ad esempio, settori con normative complesse o in rapida evoluzione, come i contratti pubblici o le telecomunicazioni, necessitano di strumenti più flessibili come linee guida o FAQ che possono essere aggiornate più agilmente; in altri settori, in cui talvolta l'attività è diretta principalmente verso i singoli consumatori (AGCM o ART) è preferibile utilizzare strumenti di comunicazione diretta come lettere al mercato, consultazioni pubbliche o avvisi per trasmettere in modo chiaro e immediato messaggi specifici agli operatori del settore o al pubblico; o ancora, al fine di esercitare attività di vigilanza, la CONSOB nel settore finanziario utilizza avvisi o comunicazioni per segnalare comportamenti sospetti o rischi.

In sintesi, attraverso l'uso di *moral suasion*, linee guida, circolari e lettere al mercato, le AAI hanno fornito indicazioni e orientamenti per promuovere la conformità alle normative e favorire l'adattamento alle nuove dinamiche del mercato, garantendo al contempo una regolamentazione adeguata e coerente con l'evoluzione delle tecnologie e delle esigenze dei consumatori.

**Tabella 9.1** – Tabella riassuntiva

Autorità	Tipo di strumento di <i>soft regulation</i>	2019	2020	2021	2022
AGCM	Moral suasion	59	127	67	129
AGCOM	FAQ Codici di condotta	1	0	0	1
ANAC	Linee guida	4	2	1	4
CONSOB	Avvisi Comunicazioni Richiami di attenzione	22	33	20	17
COVIP	Circolari Risposte a quesiti	5	12	7	5
Garante privacy	Linee guida	0	0	1	0
IVASS	Lettere al mercato	14	18	16	13
ART	Moral suasion Linee guida	Almeno 1	Almeno 1	Almeno 3 (compreso il documento sottoposto a consultazione)	Almeno 4

L'andamento, rispetto agli anni 2019, 2020, 2021, sembrerebbe essere costante, con una lieve impennata negli anni della crisi pandemica (2020) e della guerra Russo-Ucraina (2022); pertanto, è complesso stabilire se proprio il periodo delle emergenze abbia portato alla piena affermazione di un sistema normativo flessibile, appositamente creato per fronteggiare situazioni in costante cambiamento<sup>48</sup>. Inoltre, è ancora prematuro affermare se la “crisi democratica” accentuata dall'adozione di atti di *soft regulation* da parte di Autorità amministrative indipendenti sia transitoria, con un ritorno all'assetto normativo originario una volta superate le crisi, o se gli atti di *soft law*, declinati anche in termini di *soft regulation*, abbiano generato una vera e propria spaccatura che provocherà cambiamenti duraturi nella produzione normativa<sup>49</sup>. L'impressione è che gli ordinamenti dovranno affrontare anche in futuro eventi così straordinari da indirizzare una transizione verso una diversa organizzazione delle fonti normative.

La *soft regulation*, dunque, dimostra la sua utilità nell'agevolare risposte rapide ed efficaci ai cambiamenti del contesto, ma è fondamentale garantire un bilanciamento appropriato con gli strumenti di regolamentazione formale per garantire la certezza del diritto nel lungo periodo.

<sup>48</sup> Per un approfondimento, cfr. Nicotra (2022) p. 891.

<sup>49</sup> Battini, Vesperini (2010) p. 73.



CAPITOLO DECIMO  
LA REGOLAZIONE CONCORRENZIALE DEI MERCATI

*Gabriele Mazzantini*

SOMMARIO: 10.1. Il contesto socio-economico: la fine della pandemia e l'inizio del conflitto fra Russia e Ucraina. – 10.2. La regolazione concorrenziale dei mercati come regolazione portante del PNRR. – 10.3. L'attività di *advocacy* dell'AGCM. – 10.3.1. L'efficacia dell'attività di *advocacy*. – 10.3.2. La segnalazione per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza. – 10.3.3. Gli interventi nei confronti di atti delle Autorità di regolazione. – 10.3.4. La nuova competenza sulla valutazione di proporzionalità delle norme sui servizi professionali. – 10.4. Valutazioni di sintesi.

*10.1. Il contesto socio-economico: la fine della pandemia e l'inizio del conflitto fra Russia e Ucraina*

Uno dei problemi generati fin dall'inizio dalla pandemia da Covid-19 al funzionamento dei mercati è stato quello connesso alla riduzione dell'offerta di alcuni prodotti (derivante dalla interruzione delle catene di approvvigionamento di beni e materie prime) e alla variazione asimmetrica della domanda, a sua volta dovuto ad un netto calo della richiesta di determinati prodotti e servizi da parte dei consumatori e ad un forte aumento della domanda di altri prodotti e servizi, in particolare quelli relativi al settore sanitario.

In tale eccezionale contesto, la Commissione europea pubblicò già nell'aprile 2020 una Comunicazione volta a introdurre un regime temporaneo per l'applicazione delle regole antitrust alla cooperazione tra imprese durante l'epidemia Covid-19, nella convinzione che «le imprese (...) possono svolgere un ruolo cruciale nel superamento degli effetti di tale crisi. Le circostanze eccezionali di questo periodo e i problemi che ne derivano possono far sorgere presso le imprese la necessità di cooperare tra di loro per superare o almeno mitigare gli effetti della crisi, a vantaggio, in ultima analisi, dei cittadini»<sup>1</sup>.

Tale Comunicazione era finalizzata a illustrare alle imprese i criteri principali che la Commissione avrebbe seguito «nel valutare i possibili progetti di cooperazione (in altri periodi considerati molto probabilmente anticoncorrenziali, ndr.)

<sup>1</sup> Commissione europea (2020), *Comunicazione della Commissione. Quadro temporaneo per la valutazione delle questioni in materia di antitrust relative alla cooperazione tra imprese volta a rispondere alle situazioni di emergenza causate dall'attuale pandemia di Covid-19* (2020/C 116 I/02), consultabile alla pagina [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=EN).

volti a porre rimedio alla carenza di prodotti e servizi essenziali durante la pandemia di Covid-19 e a definire le priorità a livello di attuazione durante la crisi». Per ciò che concerne i criteri di valutazione dei possibili progetti di cooperazione, la Comunicazione aveva fissato alcuni principi relativi al comparto sanitario, che permettevano agli operatori di mercato di coordinare le proprie attività produttive<sup>2</sup> e di scambiarsi informazioni commercialmente sensibili<sup>3</sup>, al fine di ottimizzare la produzione dei beni e dei servizi maggiormente richiesti dal mercato.

Per ciò che riguarda, inoltre, gli aspetti procedurali, la comunicazione precisava che la DG *Competition* della Commissione avrebbe continuato «a fornire orientamenti alle imprese e alle associazioni di categoria per quanto riguarda specifiche iniziative di cooperazione aventi una dimensione UE, che devono essere attuate rapidamente al fine di contrastare efficacemente la pandemia di Covid-19, in particolare quando sussistono incertezze in merito alla compatibilità di tali iniziative con il diritto dell'UE in materia di concorrenza».

Si chiariva, inoltre, che, al fine di aumentare il grado di certezza del diritto in merito agli orientamenti antitrust (...), la DG *Competition*, era «pronta in via eccezionale e a propria discrezione a fornire tali orientamenti con una assicurazione di conformità (*comfort letter*) *ad hoc*» che sarebbe stata rilasciata alle imprese interessate in tempi rapidi.

Sulla scorta di quanto fatto dalla Commissione europea, e in linea con altre Autorità nazionali della concorrenza, anche l'Autorità italiana ha adottato, nell'aprile del 2020, una Comunicazione<sup>4</sup> avente ad oggetto la disciplina di forme di cooperazione messe in atto dalle imprese durante la pandemia. Nel merito, la Comunicazione si allineava a quella della Commissione e, analogamente a quest'ultima, offriva di fornire

<sup>2</sup> In particolare, alle associazioni di categoria poteva essere affidato il compito di raccogliere informazioni con l'obiettivo di: coordinare iniziative di trasporto congiunto di materie prime; identificare le medicine essenziali sulle quali concentrare gli sforzi produttivi/distributivi; definire dati di produzione e capacità aggregati; configurare modelli per la previsione della domanda; condividere dati sui *gap* di produzione. Resta inteso che, in ottemperanza ai principi antitrust, i dati condivisi non devono essere individualizzati. Allo stesso tempo, alle imprese era consentito coordinarsi per riorganizzare la produzione, al fine di ottimizzare quella dei prodotti maggiormente richiesti dal mercato.

<sup>3</sup> La Comunicazione prevedeva che in circostanze eccezionali, poteva essere posto in essere uno schema di scambio di informazioni commercialmente sensibili nel rispetto delle seguenti garanzie: *i*) lo scambio avrebbe dovuto essere oggettivamente necessario per aumentare la produzione e risolvere problemi di carenza di medicinali; *ii*) avrebbe dovuto avere natura temporanea, per la sola durata dell'epidemia Covid-19; *iii*) le misure adottate non avrebbero dovuto essere superiori a quanto strettamente necessario per conseguire l'obiettivo di affrontare o evitare la carenza di approvvigionamento. In ogni caso, le imprese sono tenute a documentare lo scambio di informazioni e sottoporre la relativa documentazione alla Commissione, su richiesta di quest'ultima

<sup>4</sup> AGCM (2020), *Comunicazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sugli accordi di cooperazione e l'emergenza Covid-19*, consultabile all'indirizzo <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/Testo%20Comunicazione%20cooperazione%20e%20Covid-19.pdf>.

chiarimenti alle imprese che, nell'ambito dell'emergenza Covid-19, avrebbero stipulato accordi di cooperazione a livello nazionale, in settori interessati dalla pandemia. Anche a livello nazionale, lo strumento utilizzato per rilasciare informazioni alle imprese richiedenti è stato quello della *comfort letter*, utilizzata in sole due occasioni<sup>5</sup>.

Inoltre, il profondo impatto che la pandemia ha avuto sul sistema economico italiano ha indotto l'Autorità ad adottare una Comunicazione con cui si è disposta una proroga dei termini di pagamento delle sanzioni a seguito di specifica istanza presentata dalle imprese, fatto salvo il pagamento dei soli interessi legali.

Nel corso del 2022 (in particolare, il 3 ottobre), alla luce del miglioramento della situazione sanitaria in Europa e dell'allentamento delle restrizioni, la Commissione ha deciso di revocare il quadro temporaneo per la valutazione delle questioni antitrust in risposta alla pandemia di Covid-19, adottato nel 2020, in quanto erano ormai venute meno le circostanze eccezionali che potevano giustificare la cooperazione tra imprese per attenuare gli effetti della crisi sanitaria globale.

La regolazione temporanea è stata così sostituita da una regolazione "ordinaria" in base alla quale, in caso di deterioramento improvviso e inatteso della situazione sanitaria e di conseguenti interruzioni dell'approvvigionamento di prodotti e servizi essenziali, le imprese potranno chiedere orientamenti ai sensi della Comunicazione sull'orientamento informale sull'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE nei casi individuali. Tale Comunicazione è stata approvata per la prima volta nel 2004 ma vi si è fatto ricorso in pochissime occasioni, soprattutto a causa dei rigidi criteri che ne limitavano l'ambito di applicazione. Durante il 2022, la Comunicazione è stata oggetto di un processo di revisione che ha portato all'approvazione di un nuovo testo, che amplia le circostanze nelle quali la Commissione europea potrà fornire indicazioni informali alle imprese tramite una lettera di orientamento<sup>6</sup>.

Se, da un lato, il 2022 ha visto l'emergenza sanitaria rientrare lentamente nella norma e ridurre i propri effetti, dall'altro, nel corso dello stesso anno, altri elementi

<sup>5</sup> La Comunicazione è stata applicata per un progetto di cooperazione per la distribuzione di mascherine chirurgiche monouso tramite farmacie e parafarmacie, e con riguardo all'adozione di uno schema comune di moratoria per il credito al consumo. AGCM (2021a), *Relazione annuale sull'attività svolta. 2020*, Roma, 31 marzo 2021, p. 5.

<sup>6</sup> Commissione europea (2022), *COMMISSION NOTICE on informal guidance relating to novel or unresolved questions concerning Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union that arise in individual cases (guidance letters)* {SWD(2022) 326 final}, Brussels, 3.10.2022. In particolare, le imprese potranno chiedere alla Commissione europea di emettere una lettera di orientamento nei casi in cui un determinato accordo o una pratica unilaterale pongano questioni nuove o irrisolte, in ordine alle quali possa esservi incertezza giuridica. La richiesta potrà essere rivolta alla Commissione anche in via preventiva, ossia prima di aver concluso un accordo o posto in essere una condotta unilaterale, ma, in tali casi, le imprese richiedenti dovranno necessariamente dimostrare che la progettazione di tali azioni abbia raggiunto uno stadio sufficientemente avanzato, al fine di evitare che la Commissione debba pronunciarsi su questioni meramente ipotetiche.

emergenziali sono emersi a caratterizzare lo scenario economico e politico nazionale e internazionale; già a partire da giugno 2021 si è registrata una forte crescita delle quotazioni del gas naturale e, di conseguenza, del prezzo dell'energia elettrica (oltre che dei carburanti per autotrazione), che ha costretto il Governo ad intervenire numerose volte al fine di mitigare l'effetto di questa tensione dei prezzi sulle bollette di imprese e famiglie. A partire da fine febbraio 2022, inoltre, l'Europa si è trovata ad affrontare una crisi politico-militare senza precedenti legata al conflitto fra Russia ed Ucraina, con effetti che hanno amplificato le preesistenti tensioni inflazionistiche sui costi dell'energia e delle materie prime.

Contestualmente, il PNRR è diventato pienamente operativo e si sono avute le erogazioni dei primi fondi europei, con le amministrazioni pubbliche coinvolte che hanno iniziato a pubblicare gli avvisi e i bandi di gara per la selezione dei progetti e delle opere cui accordare i contributi.

Proprio il PNRR ha rappresentato una delle principali forze trainanti della regolazione pro-concorrenziale introdotta nel corso del 2022, dato che proprio la concorrenza è uno degli architravi su cui si regge la missione 1 del Piano che, tra le altre cose, mira a rafforzare la competitività del sistema Italia.

A questo proposito, nei paragrafi seguenti si darà conto delle principali disposizioni volte a regolamentare i mercati nazionali introdotte nel corso del 2022 in attuazione di alcuni obiettivi previsti dal PNRR; inoltre, si analizzeranno sinteticamente anche i principali interventi di *advocacy* dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, anche Autorità o AGCM), cioè le segnalazioni e i pareri rilasciati al fine di rimuovere gli effetti anticoncorrenziali di normative già introdotte o in via di introduzione nell'ordinamento nazionale. Nello specifico, tale ultima analisi ci permette di porre l'attenzione sulle maggiori criticità regolatorie individuate nel corso dell'anno dall'AGCM che ha, fra i propri compiti istituzionali, anche quello di promuovere una normativa maggiormente concorrenziale a vantaggio di imprese e cittadini.

## 10.2. *La regolazione concorrenziale dei mercati come regolazione portante del PNRR*

A livello nazionale, il 2022 si è caratterizzato per la progressiva introduzione nell'ordinamento di alcune importanti riforme previste dal PNRR; fra queste, un ruolo di particolare rilievo è stato attribuito alla Legge n. 118/2022, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza* (di seguito, Legge), considerata una dei provvedimenti cardine della componente 1 del Piano, finalizzata, fra le altre cose, ad aumentare la competitività del sistema economico nazionale.

La Legge, che nei suoi contenuti principali si è ispirata alla segnalazione AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2021* dell'Autorità antitrust del marzo 2021 (AGCM, 2021b),

contiene sia disposizioni di diretta applicazione, sia il conferimento di numerose deleghe al Governo per la stesura di alcune riforme “di sistema”.

Per quanto attiene alle disposizioni di diretta applicazione, molte delle stesse riprendono suggerimenti e indicazioni forniti dall’Autorità nella propria attività di segnalazione; in particolare, in materia di:

- distribuzione del gas naturale: vengono introdotte regole ulteriori di trasparenza e per favorire lo svolgimento delle gare e l’obbligo per il gestore uscente di fornire all’ente locale le informazioni necessarie per la predisposizione del bando di gara, pena sanzioni amministrative pecuniarie;
- sostenibilità ambientale: la Legge intende implementare la realizzazione della rete delle centraline elettriche dettando criteri per la selezione degli operatori che si occuperanno dell’installazione di infrastrutture di ricarica elettrica da parte degli enti locali e dei concessionari autostradali. Al tal fine, si prevede che per la selezione dell’operatore siano adottate «procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie» (articolo 12);
- gestione dei rifiuti: al fine di favorire il perseguimento degli obiettivi conseguenti alla diffusione dell’economia circolare, la Legge riduce da cinque a due anni la durata minima degli accordi che le utenze non domestiche devono stipulare per la raccolta e l’avvio a recupero dei propri rifiuti; conferisce, inoltre, ad ARERA poteri di vigilanza nella definizione di standard tecnici e qualitativi dell’attività di smaltimento e recupero e per l’acquisizione di informazioni sui costi di gestione e modalità di erogazione del servizio;
- accreditamento strutture sanitarie: la Legge elimina l’accreditamento provvisorio e prevede che «Nel caso di richiesta di accreditamento da parte di nuove strutture o per l’avvio di nuove attività in strutture preesistenti, l’accreditamento può essere concesso in base alla qualità e ai volumi dei servizi da erogarsi, nonché sulla base dei risultati dell’attività eventualmente già svolta, tenuto altresì conto degli obiettivi di sicurezza delle prestazioni sanitarie» (articolo 15); si prevede inoltre che «I soggetti privati (...) sono individuati (...) mediante procedure trasparenti, eque e non discriminatorie, previa pubblicazione da parte delle regioni di un avviso contenente criteri oggettivi di selezione, che valorizzino prioritariamente la qualità delle prestazioni sanitarie da erogare» (articolo 15);
- infrastrutture digitali e TLC: la Legge reca disposizioni volte ad agevolare i lavori per la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione e per la realizzazione di reti in fibra ottica. Ad es., per quanto riguarda la realizzazione delle reti in fibra ottica, la Legge prevede, in luogo di una facoltà, l’obbligo per ogni gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete di coordinarsi con altri operatori di rete per la richiesta di permessi e la condivisione dei costi di realizzazione; prevede, inoltre, la vigilanza AGCOM e l’applicazione di sanzioni in caso di inadempienza.

- telecomunicazioni: la Legge introduce una disposizione volta a tutelare gli utenti di servizi di telefonia e comunicazioni elettroniche (in materia di *servizi premium*), disponendo l'inclusione, nel divieto di attivazione senza consenso, dei servizi che prevedono l'erogazione di contenuti digitali forniti tramite SMS, MMS, connessione dati, con addebito su credito telefonico o fatturazione, sia da terzi che dallo stesso operatore.
- servizi postali: la Legge prevede una revisione periodica dell'ambito di applicazione degli obblighi di servizio universale, in rapporto alle esigenze degli utenti e alle diverse offerte presenti sul mercato, nel rispetto degli orientamenti della Commissione europea. Inoltre, è stato previsto che l'Autorità richieda un parere obbligatorio all'AGCOM per i profili di sua competenza (come già avviene per quelli in materia di comunicazioni), ogni qualvolta interviene nei confronti di imprese attive nei servizi postali con un'istruttoria per abuso di posizione dominante, intesa o operazione di concentrazione (ai sensi degli articoli 2, 3, 4 e 6 della legge n. 287/1990).

La Legge interviene anche in alcune materie di diretta competenza dell'AGCM: per ciò che riguarda le concentrazioni fra imprese notificate all'Autorità antitrust, ad esempio, si prevede che ai fini della valutazione del loro impatto sui mercati si ponga al centro dell'analisi l'impatto della concentrazione sulla concorrenza effettiva, rendendo non più necessario l'accertamento della costituzione o del rafforzamento di una posizione di dominanza sul mercato interessato dall'operazione.

Infine, sempre in materia antitrust, la Legge introduce l'istituto della procedura di transazione (il c.d. *settlement*)<sup>7</sup>.

Per ciò che concerne le deleghe al Governo (tab. 1), esse riguardano, in particolare: la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici (articolo 2, da esercitarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della Legge); i servizi pubblici locali (articolo 6, da esercitarsi entro sei mesi); il trasporto pubblico non di linea (articolo 8, da esercitarsi entro sei mesi); la revisione dei procedimenti amministrativi (articolo 23, da esercitarsi entro ventiquattro mesi); la semplificazione dei controlli sulle attività economiche (articolo 24, da esercitarsi entro ventiquattro mesi); la vigilanza del mercato e conformità dei prodotti (articolo 26, da esercitarsi entro sei mesi). Sul punto, si veda la tabella seguente:

<sup>7</sup> Secondo quanto previsto dalla Direttiva n. 1/2019 [ECN+] per «proposta di transazione» si intende «la dichiarazione volontaria da parte o per conto di un'impresa a un'autorità garante della concorrenza, in cui l'impresa riconosce, o rinuncia a contestare, la sua partecipazione a un'infrazione dell'articolo 101 o 102 TFUE o del diritto nazionale della concorrenza e la propria responsabilità in tale infrazione, predisposta specificamente per consentire all'autorità garante della concorrenza di applicare una procedura semplificata o accelerata» (articolo 2, comma 1, punto 18). Analoga definizione è contenuta all'articolo 31-ter del decreto legislativo n. 185/2021 di attuazione della Direttiva.

**Tabella 10.1** – Deleghe al Governo contenute nella Legge concorrenza 2022

Articolo	Oggetto	Tempi di esercizio
articolo 2	mappatura e trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici	6 mesi
articolo 4	affidamento delle concessioni demaniali marittime	6 mesi
articolo 8	servizi pubblici locali	6 mesi
articolo 26, comma 3	revisione dei procedimenti amministrativi	24 mesi
articolo 26, comma 4	fonti energetiche rinnovabili	12 mesi
articolo 27, commi 2 e 3	semplificazione controlli sulle attività economiche	10/24 mesi
articolo 30	vigilanza del mercato e conformità dei prodotti	6 mesi

Ulteriori disposizioni attuative sono state delegate alle Autorità di regolazione settoriale: in particolare, l'ARERA è chiamata a definire alcuni elementi della disciplina relativa alle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale (articolo 6, comma 1, lettera b) e adeguati standard tecnici e qualitativi per lo svolgimento dell'attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti (articolo 14, comma 2); l'ART è chiamata a definire alcuni elementi relativi alle comunicazioni con cui le Regioni, ogni anno, attestano l'avvenuto affidamento dei servizi di trasporto regionale e locale nel rispetto dei parametri e delle modalità definite dalla normativa europea (articolo 9, comma 3); l'AGCOM, infine, deve regolamentare la realizzazione delle infrastrutture per la diffusione della fibra ottica a livello nazionale (articolo 23).

Le Autorità di settore, inoltre, sono state ulteriormente coinvolte nell'attività regolatoria dagli atti normativi che attuano le deleghe conferite al Governo, prima ricordate (è il caso, ad esempio, dell'ANAC, chiamata ad attuare alcune norme contenute nel decreto legislativo n. 201/2022<sup>8</sup>, in materia di trasparenza dei processi di affidamento dei servizi pubblici locali).

Come emerge da quanto descritto, l'attuazione delle riforme del PNRR aventi ad oggetto la liberalizzazione dei mercati e la riforma pro-concorrenziale dei SPL prevede il coinvolgimento diretto delle varie Autorità amministrative indipendenti, in un "circolo regolatorio" che parte dall'Antitrust (che ha suggerito numerosi ambiti di intervento attraverso la segnalazione sulla Legge annuale per il mercato e la concorrenza), passa per il Governo e il Parlamento (che hanno, rispettivamente, presentato ed approvato la Legge "Concorrenza 2021") e viene attuato da atti e delibere delle varie Autorità di regolazione settoriale.

<sup>8</sup> Cfr. ad es. l'articolo 31 del decreto legislativo n. 201/2022, *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*.

### 10.3. L'attività di advocacy dell'AGCM

Come i passati Annuari, anche questo numero dedica un paragrafo all'analisi dell'attività di *advocacy* svolta dall'AGCM, che ha fra i propri compiti istituzionali anche quello di segnalare i possibili effetti anticoncorrenziali di norme e atti amministrativi attraverso la pubblicazione di specifici pareri e segnalazioni.

In particolare, nel 2022 l'AGCM ha pubblicato 62 provvedimenti (fra segnalazioni e pareri), di cui 22 pareri motivati (35% del totale) ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, 21 pareri (34%) ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990, 12 segnalazioni (19%) ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990 e 7 interventi (11%) ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 142/2020 (vedi *infra*).

I settori più spesso oggetto di intervento sono stati i servizi vari (14 interventi), seguiti dai trasporti e dai servizi postali (entrambi con 9 interventi) e dalle professioni (7 interventi).

Il 29% degli interventi ha avuto come destinatario il Parlamento, un'amministrazione centrale o un'altra amministrazione (Autorità) indipendente, mentre il 65% ha avuto come destinatari Regioni o amministrazioni locali; il 4%, infine, ha avuto dei destinatari sia centrali che locali (AGCM, 2023).

#### 10.3.1. L'efficacia dell'attività di advocacy

Da circa dieci anni, l'Autorità pubblica i dati relativi al monitoraggio cui sottopone i propri interventi di *advocacy*; il monitoraggio si svolge annualmente, ha ad oggetto gli interventi del biennio precedente e ha come obiettivo quello di esaminare il livello di efficacia delle segnalazioni e dei pareri, rilevando la percentuale di casi in cui la pubblica amministrazione che ha ricevuto il parere o la segnalazione ha dato seguito, almeno parzialmente, alle indicazioni suggerite dall'AGCM.

A dicembre 2022 sono stati pubblicati sul sito dell'Autorità i risultati del monitoraggio relativo al biennio 1° gennaio 2020 - 31 dicembre 2021 (AGCM, 2022b).

#### **Box 10.1. – 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. 287/1990, rilasciate *ex-ufficio* dall'AGCM e aventi ad oggetto norme e atti già approvati;
- b) pareri *ex* articolo 22 della legge n. 287/1990, 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. 287/1990 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. 1/2012 (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. 175/2016 (Testo Unico sulle Società partecipate, o TUSP o comunque relativi all'applicazione del TUSP, qui indicati come "21-*bis* TUSP");
- e) pareri ai sensi di altre normative settoriali.

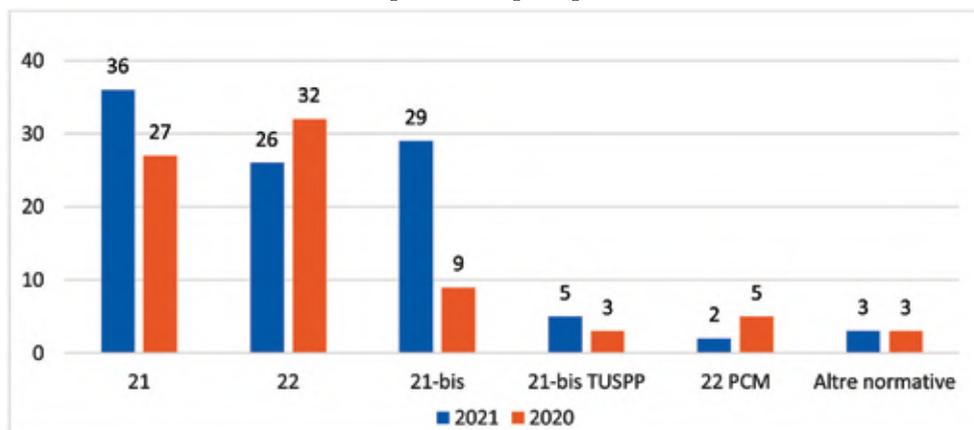
Ai fini del monitoraggio, gli esiti degli interventi sono classificati come segue:

- *positivo*: ottemperanza piena tra quanto richiesto e quanto attuato;
- *parzialmente positivo*: parziale ottemperanza;
- *negativo*: mancata ottemperanza;
- *non valutabile*: impossibilità di giudizio per ragioni eterogenee.

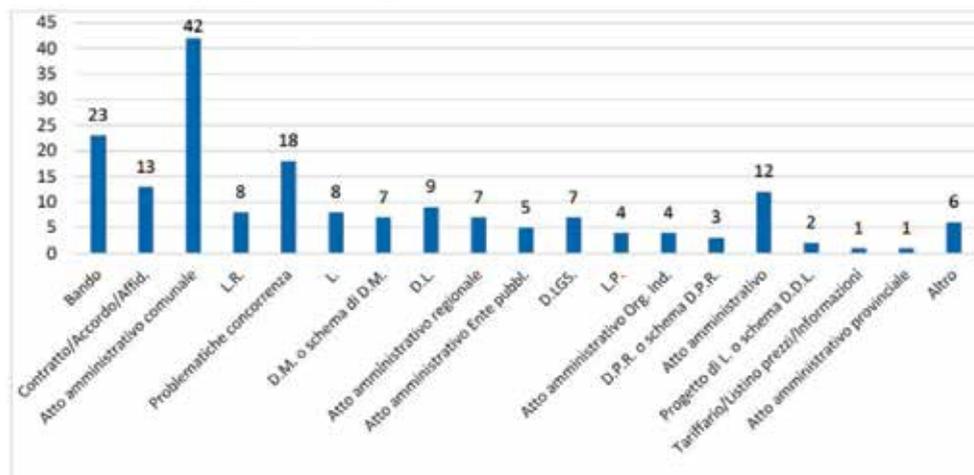
Gli interventi realizzati dall'Autorità e oggetto di monitoraggio nel periodo considerato 2020-2021 sono pari a 180 (di cui 101 nel 2021 e 79 nel 2020), di cui n. 63 *ex* articolo 21, n. 58 *ex* articolo 22, n. 7 *ex* articolo 22 alla PCM (di seguito, anche 22PCM), n. 46 *ex* articolo 21-*bis*, n. 6 ai sensi di normative diverse (ad es., interventi ai sensi del decreto legislativo n. 259/2003 - *Codice delle comunicazioni elettroniche* e ai sensi del decreto legislativo n. 9/2008 - *Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse* - c.d. decreto Melandri).

Per le proprie peculiarità nel monitoraggio non è stata considerata la segnalazione AS 1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2021* (che, di fatto, contiene numerose segnalazioni raccolte in un unico testo).

Nel confronto fra il 2021 e il 2020 si registra un aumento complessivo del numero degli interventi di *advocacy*, passati come detto a 101 da 79 (Grafico 10.1), dovuto sostanzialmente al significativo incremento dei casi ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comprensivi dei 21-*bis* TUSP (passati a 34 del 2021 da 12 del 2020, soprattutto in ragione dell'elevato numero di casi riguardanti le concessioni demaniali marittime).

**Grafico 10.1** – Interventi suddivisi per anno e per tipo di strumento

Per ciò che riguarda la tipologia di atti segnalati nel biennio preso in esame, le tipologie di atto maggiormente oggetto di intervento sono stati gli atti amministrativi comunali (42 casi), i bandi di gara (23) e atti amministrativi di un'amministrazione centrale (12), cui si aggiungono 18 casi in cui gli interventi sono stati finalizzati a segnalare problematiche concorrenziali non direttamente legate ad una specifica disposizione di legge o atto amministrativo; tutti gli altri tipi di atto sono stati segnalati un numero di volte inferiore a 10 (Grafico 10.2).

**Grafico 10.2** – Tipologia di atto segnalato

Infine, vengono presentati i dati relativi ai profili maggiormente ricorrenti negli interventi svolti nel biennio 2020-2021. Nel complesso, attraverso i 180 interventi complessivi, sono stati messi in rilievo 236 profili di criticità concorrenziale (il numero è maggiore di 180 perché uno stesso intervento può segnalare anche più di un profilo di criticità). Le criticità concorrenziali più frequentemente riscontrate sono riconducibili a restrizioni concorrenziali in tema di “gare e appalti” e “affidamenti senza gara” (pari al 61% circa del totale delle restrizioni riscontrate); “limitazioni all’esercizio dell’attività di impresa” (pari al 31% del totale delle restrizioni segnalate). Da notarsi che gli *affidamenti senza gara* pesano da soli per circa il 38% del totale, in ragione dell’ampio numero di casi che, nel 2021, hanno riguardato le proroghe delle concessioni demaniali marittime.

Per ciò che riguarda l’esito degli interventi, a seguito dell’eliminazione dei casi classificati come “non valutabili”<sup>9</sup>, il numero complessivo dei casi valutabili si riduce da 180 a 161 (71 nel 2020 e 90 nel 2021): con riferimento ai soli casi valutabili relativi all’intero periodo, il tasso di successo risulta essere pari a circa il 66%. Su base annuale, tale tasso è stato pari al 63% per gli interventi riferiti al 2021 mentre per gli interventi riferiti al 2020 si è raggiunto il 69% (tab. 2).

**Tabella 10.2** – Esiti degli interventi di advocacy dell’AGCM effettuati nel 2020-2021

Esiti	Totale		Interventi 2020		Interventi 2021	
	n. casi	%	n. casi	%	n. casi	%
NEG	55	34%	22	31%	33	37%
P.POS.	44	27%	17	24%	27	30%
POS	62	39%	32	45%	30	33%
<b>Totale complessivo</b>	<b>161</b>	<b>100%</b>	<b>71</b>	<b>100%</b>	<b>90</b>	<b>100%</b>
<i>Tasso di successo</i> (POS + P.POS.)	106	66%	49	69%	57	63%

I dati che mettono in relazione l’esito della segnalazione con il livello di definitività dell’atto segnalato mostrano chiaramente che il tasso di successo è di gran lunga maggiore (89%) quando l’Autorità interviene su atti non definitivi (es. bozze di bandi di gara, schemi di decreti, disegni di legge) rispetto agli atti definitivi (60%).

<sup>9</sup> In particolare, una parte di tali interventi è stata ritenuta non valutabile in considerazione di fattori quali: fattori esogeni che hanno modificato lo scenario cui l’intervento si riferiva; contesti di mercato in fase di forte evoluzione; contenuti della segnalazione o del parere recanti indicazioni generali di orientamento e indirizzo che non si prestano ad una valutazione in termini di esito; impossibilità di reperire informazioni utili alla valutazione del caso.

L'analisi dell'efficacia degli strumenti di *advocacy* utilizzati dall'Autorità conferma che i pareri rilasciati ai sensi dell' articolo 22 sono quelli "più efficaci", con un tasso di successo pari all'85%; tale tasso di efficacia dipende, probabilmente, dal fatto che molti dei pareri sono richiesti dalle stesse amministrazioni e intervengono su atti non ancora perfezionati ed entrati in vigore.

Allo stesso modo, in linea con i monitoraggi degli anni passati, le segnalazioni ai sensi dell'articolo 21 fanno registrare un tasso di successo inferiore, pari al 67%, comunque in crescita rispetto al precedente monitoraggio (in cui era al 51%). Per quanto riguarda gli interventi ai sensi dell'articolo 21-*bis*, essi fanno registrare un tasso di successo pari al 45% (rispetto al 53% del biennio 2019-20), che tuttavia scende significativamente al 12,5% nel caso dei 21-*bis* TUSP.

Gli interventi ai sensi dell'articolo 22PCM (i pareri inviati alla Presidenza del Consiglio) registrano un tasso di successo elevato (83%), in crescita rispetto al biennio 2019-2020 (era al 50%). Per gli interventi realizzati ai sensi di normative diverse dalla legge n. 287/1990, il tasso di successo è stato pari al 100%, come nel precedente monitoraggio (tab. 3).

**Tabella 10.3** – Esiti degli interventi di *advocacy* dell'AGCM effettuati nel 2020-2021, suddivisi per strumento di intervento

Strumento di intervento	NEG	P.POS.	POS	POS + P.POS	n. casi valutati**	n. casi totali
articolo 21	33%	53%	14%	<b>67%</b>	57	63
articolo 22	15%	24%	61%	<b>85%</b>	46	58
articolo 21- <i>bis</i>	55%	0%	45%	<b>45%</b>	38	38
articolo 21- <i>bis</i> (TUSP)	87,5%	0%	12,5%	<b>12,5%</b>	8	8
articolo 22 PCM	17%	33%	50%	<b>83%</b>	6	7
Altre normative*	0%	17%	83%	<b>100%</b>	6	6
<b>Tot. complessivo</b>	<b>34%</b>	<b>27%</b>	<b>39%</b>	<b>66%</b>	<b>161</b>	180

\* Interventi ai sensi del Codice delle Comunicazioni elettroniche e ai sensi del c.d. "decreto Melandri".

\*\* Numero di casi al netto degli interventi classificati come "non valutabili".

Fatta questa panoramica sull'attività di *advocacy* svolta dall'AGCM nel corso del 2022, nei paragrafi successivi verranno fatti degli approfondimenti su tipologie particolari di segnalazioni e pareri.

### 10.3.2. La segnalazione per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza

Il 31 marzo 2022 l'Autorità ha inviato al presidente del Consiglio dei Ministri – in adempimento a quanto prescritto dall' articolo 47, comma 2, della legge n. 99/2009

(Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonch  in materia di energia) – la segnalazione AS1824 (AGCM, 2022c) contenente i suggerimenti per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022; tali suggerimenti hanno tenuto conto degli obiettivi del PNRR e dell'invito rivolto dal Governo all'Autorit  a indicare ulteriori misure necessarie a superare gli ostacoli normativi, regolatori e amministrativi che rallentano o impediscono l'apertura dei mercati nazionali.

In questa prospettiva, la segnalazione ha affrontato i temi del piano di sviluppo della rete per l'energia elettrica e della promozione della diffusione di contatori elettrici intelligenti di seconda generazione; inoltre, ha messo in evidenza alcuni temi di interesse concorrenziale, strettamente connessi al raggiungimento degli obiettivi e dei target individuati dal PNRR: *i*) il completamento del processo di uscita dal regime di maggior tutela per la fornitura di energia elettrica al dettaglio, in particolare con attenzione ai consumatori domestici e ai rapporti con la recente istituzione della categoria dei c.d. "clienti vulnerabili" ai quali garantire condizioni regolate anche successivamente alla fine della maggior tutela; *ii*) il processo di definizione della *governance* del servizio idrico integrato in alcune regioni del Sud Italia e i concreti rischi, in tali aree, di non poter accedere ai fondi previsti dal PNRR per investimenti nel settore idrico (con conseguente mancato ammodernamento delle infrastrutture, che permetterebbe la riduzione della dispersione idrica, a beneficio di tutti i consumatori) in caso di suo mancato completamento in tempi brevi.

**Box 10.2. – I contenuti della segnalazione per la Legge annuale per la concorrenza 2022**

Nello specifico, la segnalazione dell'AGCM per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza ha avanzato alcuni suggerimenti al legislatore volti a:

- 1) agevolare lo sviluppo e il potenziamento delle reti, sia di rilievo nazionale (trasmissione dell'energia) sia a livello locale (distribuzione dell'energia), in quanto tali infrastrutture sono pre-condizione fondamentale per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per lo sviluppo di modalit  di gestione attiva della domanda e della microgenerazione a fini di bilanciamento della rete, che rappresentano ulteriori modalit  per rendere pi  indipendente il sistema elettrico nazionale e ridurre la dipendenza dal gas estero;
- 2) diffondere e sviluppare l'utilizzo degli *smart meter* (contatori elettrici) di seconda generazione, in modo da consentire ai venditori di formulare offerte a prezzo dinamico (differenziato per fasce orarie), rendendo pi  agevoli comportamenti virtuosi della domanda, a favore della razionalizzazione e riduzione dei consumi (c.d. *demand response*);
- 3) attuare il definitivo passaggio al mercato libero dei consumatori domestici, rimettendo alla volont  dei soli clienti c.d. vulnerabili l'opzione del prezzo regolato; in questo modo, sarebbe possibile contribuire al proliferare di offerte differenziate al consumatore finale sulla base dei profili di consumo, stimolando sia gli obiettivi di risparmio ed efficienza energetica sia una struttura pi  concorrenziale del mercato *retail*;

4) in ambito idrico, adeguare le reti idriche per alcune regioni meridionali in cui non si è ancora completato l'iter di definizione della struttura di *governance* del c.d. servizio idrico integrato. La mancata individuazione di un gestore unico pienamente operativo potrebbe impedire a molti Enti di Governo d'Ambito idrico presenti sul territorio di presentare progetti per concorrere all'assegnazione dei fondi europei, rischiando di vanificare l'opportunità offerta dal PNRR per ridurre (e potenzialmente eliminare) quello che viene chiamato *Water Service Divide* tra le aree del Centro-Nord e quelle del Sud Italia.

### 10.3.3. *Gli interventi nei confronti di atti delle Autorità di regolazione*

Una particolare categoria di interventi di *advocacy* è quella che l'AGCM rivolge alle Autorità di regolazione settoriale; tali pareri possono essere rilasciati sia su richiesta delle stesse Autorità, sia *ex officio* dall'AGCM nel corso di consultazioni avviate dai regolatori.

Gli interventi mirano a mettere in evidenza effetti anticoncorrenziali prodotti da regolamentazioni adottate o in corso di adozione da parte delle stesse Autorità amministrative indipendenti e rappresentano, di fatto, una sorta di analisi d'impatto della regolamentazione sulla concorrenza (AIRC) svolta in maniera "esternalizzata" dall'AGCM (Mazzantini, 2016, p. 86).

Come emerge dall'ultima Relazione sullo stato di applicazione dell'AIR<sup>10</sup>, nel corso del 2022 l'Autorità ha espresso il parere AS1821 (AGCM, 2022a), in risposta ad una richiesta da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), relativa al documento "Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del decreto-legge n. 201/2011", oggetto della consultazione pubblica avviata con Delibera ART n. 174/2021.

Nel parere, l'Autorità ha fornito alcune indicazioni volte a rimuovere i potenziali effetti anticoncorrenziali prodotti da alcune misure contenute negli schemi di bando elaborati dall'ART per le prossime gare aventi ad oggetto le concessioni delle aree di sosta della rete autostradale: in particolare, secondo l'Autorità alcune disposizioni presenti nei bandi avrebbero potuto disincentivare la partecipazione di alcuni operatori alle procedure ad evidenza pubblica, mentre altre avrebbero dovuto richiedere ai partecipanti l'installazione di infrastrutture più performanti (nello specifico, delle colonnine per la ricarica delle auto elettriche) a vantaggio dei consumatori.

<sup>10</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri (2022), *Relazione al parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Roma, maggio 2023, p. 43, consultabile alla pagina <https://www.osservatorioair.it/it/node/987>.

**Box 10.3. - Alcuni suggerimenti inviati dall'AGCM all'ART nella segnalazione AS1821 relativa ai bandi gara per le concessioni autostradali**

Fra i suggerimenti avanzati dall'AGCM, si evidenzia, a titolo di esempio, quello relativo alle colonnine di ricarica per le auto elettriche, che dovranno essere presenti in alcune aree di sosta lungo la rete autostradale: in particolare, lo schema di bando classifica come punti di ricarica “di potenza elevata” e “ultraveloce” quelli che generano una potenza di ricarica superiore ai 50 kW, (così come previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 275/2016); tuttavia, osserva l'AGCM, «alla luce del rilevante progresso intervenuto negli ultimi anni, e tenuto conto del tipo di servizio di ricarica in ambito autostradale, si ritiene che i punti di ricarica ultraveloci da installare nelle aree di sosta autostradali debbano necessariamente essere dotati di una potenza uguale o superiore ai 100 kW, in grado di consentire tempi di ricarica sostanzialmente assimilabili a quelli propri del rifornimento di carburante tradizionale. Infatti, sebbene l'attuale parco di veicoli elettrici attualmente in circolazione sia composto da auto con batterie e a potenze inferiori a 100 kW, si ritiene che l'auspicato sviluppo del mercato dei *Battery Electric Vehicle* (BEV) potrà avvenire solo se sarà disponibile, anche in ambito autostradale, una rete di punti di ricarica a potenze più elevate di 50 kW, proprio al fine di abbattere i tempi di ricarica che rappresentano il maggior ostacolo alla diffusione dei veicoli elettrici».

Inoltre, lo schema di bando prevede la possibilità di riconoscere un indennizzo ai precedenti gestori delle aree di sosta (qualora non fossero confermati ad esito delle gare) per i beni c.d. indispensabili frutto di investimenti non ancora ammortizzati fatti dagli stessi gestori. Nella Relazione Illustrativa al documento di consultazione sono esemplificativamente indicati come beni indispensabili: opere di piazzale (come sottoservizi, sistemi di illuminazione, aree a verde, altre strutture di supporto); impianti afferenti all'erogazione del servizio (serbatoi, erogatori, pensiline, sistemi elettro-meccanici); fabbricati (opere in muratura e impianti); attrezzature e arredi dei fabbricati. Sul punto, l'AGCM rileva che riguardo «alle “attrezzature e arredi di fabbricati”, appare invero necessario che l'ART non favorisca la possibilità di una valorizzazione in sede di subentro di beni che – in realtà – potrebbero essere “sostituibili” a fine affidamento e pertanto, al più, solo oggetto di un atto negoziale a latere tra il gestore uscente e il gestore entrante, laddove quest'ultimo sia interessato nell'acquisto, specialmente quando si tratta di attrezzature caratterizzanti l'attività del gestore uscente e non riutilizzabili dal gestore entrante».

Ad avviso dell'AGCM, infatti, «La previsione di un indennizzo a copertura degli investimenti effettuati - subordinando il subentro nella concessione all'adempimento di un siffatto obbligo - è idonea a produrre effetti nocivi sulla concorrenza nella misura in cui incide sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento, potendo costituire per le imprese diverse dal concessionario uscente un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento. Infatti, è necessario che sia indennizzato solo l'importo corrispondente al valore di beni che non possono essere in alcun modo ricollocati, quali ad esempio i beni inamovibili, ossia quei beni funzionalizzati all'attività economica insistente sul demanio offerto in concessione, per la parte non ancora ammortizzata. Al riguardo, come affermato dalla Corte costituzionale il pagamento di un indennizzo, “cui risulta

condizionato il subentro al concessionario uscente, influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento" [Cfr. sentenza Corte Costituzionale 7 luglio 2017, n. 157]».

#### 10.3.4. *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 andati evolvendosi nel corso degli anni, con un progressivo aumento del numero e della varietà degli strumenti a disposizione dell'Autorità; tale evoluzione è dipesa sia da iniziative del legislatore nazionale, sia da effetti innescati dal recepimento di discipline comunitarie, come nel caso dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 142/2020<sup>11</sup>, che – recependo le disposizioni della Direttiva UE 2018/958<sup>12</sup> – ha disposto che i soggetti regolatori, 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. La norma prevede che, 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 debba essere trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, affinché esprima con un parere le proprie valutazioni circa gli effetti prodotti sulla concorrenza. In particolare, l'AGCM è chiamata ad evidenziare possibili effetti anticoncorrenziali non proporzionati e non giustificati dal perseguimento di altri obiettivi, quali la tutela di interessi specifici alternativi alla tutela del mercato, suggerendo anche possibili misure alternative con impatto concorrenziale più limitato.

Nel corso del 2022 l'AGCM ha rilasciato sette pareri ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo n.142/2020, di cui tre ai Ministeri e quattro alle Regioni (tab. 4).

<sup>11</sup> Decreto Legislativo n. 142/2020, *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.*

<sup>12</sup> 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.

**Tabella 10.4** – Pareri ex articolo 3 del decreto legislativo n. 142/2020 rilasciati dall'AGCM nel 2022

Parere	Destinatario	Professione	Esito valutazione
AS1818	Regione Lombardia	Attività di tatuaggio e <i>piercing</i>	Regolazione proporzionata; nessuna restrizione concorrenziale ingiustificata
AS1826	Regione Lazio	Attività di tatuaggio e <i>piercing</i>	Regolazione proporzionata; nessuna restrizione concorrenziale ingiustificata
AS1838	Regione Lombardia	Professione di guida alpina	Regolazione non proporzionata, con potenziali effetti concorrenziali di barriera all'entrata nel mercato
AS1856	Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili	Istruttore professionale di vela	Regolazione proporzionata, con rimozione di precedenti restrizioni concorrenziali
AS1857	Ministero dell'interno	Professione di guardia giurata	Regolazione proporzionata; nessuna restrizione concorrenziale ingiustificata
AS1861	Regione Liguria	Professione di guida alpina	Regolazione non proporzionata, con potenziali effetti concorrenziali di barriera all'entrata nel mercato
AS1879	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Esperto di risanamento radon	Regolazione proporzionata; nessuna restrizione concorrenziale ingiustificata

In un caso, l'Autorità ha rilevato che la nuova regolamentazione settoriale rimuove precedenti vincoli concorrenziali e ha pertanto espresso una valutazione positiva (attività di istruttore professionale di vela); in altri quattro casi, l'Autorità ha ritenuto che la regolamentazione esaminata (che però i pareri non descrivono in dettaglio) non appare idonea a introdurre ingiustificate restrizioni alla concorrenza in quanto le limitazioni previste dalla nuova disciplina sono giustificate da esigenze di tutela della salute dei clienti (attività di tatuatore e *piercing*), della salute pubblica e dell'ambiente (attività di esperto di risanamento radon) e della pubblica sicurezza (professione di guardia giurata).

Infine, in due pareri aventi entrambi ad oggetto l'attività di guida alpina, indirizzati alle Regioni Lombardia (AS1838) e Liguria (AS1861), l'Autorità ha rilevato alcuni potenziali effetti anticoncorrenziali prodotti dalla nuova disciplina regionale. Questi interventi risultano essere più dettagliati in quanto una parte del parere è dedicata ad una sommaria descrizione della disciplina oggetto di valutazione, mentre la parte finale accoglie i rilievi dell'Autorità e una possibile soluzione regolatoria alternativa.

Nello specifico, le modifiche normative all'esercizio della professione di guida alpina introdotte sia dalla Lombardia (Legge regionale n. 23/2021) che dalla Liguria (Legge regionale n. 16/2021) consistono in sostanza nel suddividere il grado di aspirante guida, già individuato dalla normativa statale di riferimento (legge n.

6/1989), in due livelli (aspirante guida di primo e di secondo livello), consentendo all'aspirante guida di primo livello solo le attività meno impegnative, e a quelle di secondo livello tutte le attività dell'aspirante guida ai sensi della normativa nazionale. Secondo la Regione, tale modifica è volta a favorire l'accesso alla professione, al fine di accrescere la sicurezza degli utenti che, potendo contare su un maggior numero di professionisti, evitano di avventurarsi in montagna autonomamente, esponendosi a situazioni di rischio.

Nella seconda parte del parere, l'AGCM rileva, in primo luogo, che, «a prescindere dalla circostanza che la disponibilità di un maggior numero di professionisti per le attività in montagna meno rischiose possa in concreto e automaticamente tradursi nel maggior acquisto di servizi professionali da parte degli utenti, (...) la modifica normativa in questione crea una qualifica specifica di aspirante guida che non appare di per sé restrittiva della concorrenza, laddove il relativo corso di formazione sia proporzionato al tipo di attività connessa all'abilitazione richiesta» (ed è la stessa disciplina regionale che precisa come l'agevolazione all'accesso alla professione di aspirante guida dovrà avvenire «permettendo al candidato di accedere al grado della professione da un livello di partenza verosimilmente compatibile con le capacità acquisite a livello amatoriale») (AGCM, 2022d).

In secondo luogo, l'Autorità evidenzia come non appaia «proporzionata all'obiettivo perseguito la previsione che l'accesso alla formazione per aspirante guida di secondo livello sia subordinata al previo conseguimento dell'abilitazione per aspirante guida di primo livello, in quanto tale previsione (...) esclude la possibilità di accedere direttamente al secondo livello, rendendo più oneroso e lungo il percorso di accesso e crescita professionale, secondo un iter non previsto dal legislatore nazionale» (AGCM, 2022d).

In sintesi, la normativa regionale rischia di elevare una barriera all'entrata per l'attività di guida alpina allungando i tempi per conseguire l'abilitazione richiesta per lo svolgimento della professione, senza che gli oneri introdotti siano giustificati da esigenze di tutela di altri interessi rilevanti. Ad avviso dell'AGCM, lo stesso obiettivo «potrebbe essere raggiunto, ad esempio, anche solo strutturando in maniera adeguata i corsi di formazione per l'accesso diretto al secondo livello, riconoscendo la parte di formazione eventualmente già conseguita per la qualifica di primo livello e, in ogni caso, senza vincolo di subordinazione tra i due livelli» (AGCM, 2022d).

#### 10.4. *Valutazioni di sintesi*

Il 2022 può essere considerato l'anno in cui inizia il processo di ritorno alla normalità dopo la pandemia deflagrata a livello globale nel marzo del 2020. Al-

cune forme di regolazione concorrenziale, introdotte temporaneamente a livello unionale proprio a seguito del Covid-19, hanno costituito la base per regolazioni poi introdotte a titolo definitivo, come la Comunicazione approvata dalla Commissione europea che permette alle imprese di chiedere alla stessa Commissione di fornire indicazioni informali sull'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE (in tema di intese e di abuso di posizione dominante) tramite una lettera informale di orientamento.

Per uscire dalla spirale economica negativa innestata dalla pandemia, molti Stati comunitari – tra cui l'Italia – hanno iniziato ad attuare dei Piani nazionali di rilancio economico.

Proprio negli obiettivi previsti dal PNRR affondano le proprie radici le principali riforme adottate a livello nazionale nel corso del 2022; fra queste, una delle più rilevanti è stata l'introduzione di misure finalizzate a liberalizzare i mercati attraverso l'approvazione della Legge annuale per il mercato e la concorrenza, che ha recepito numerose indicazioni contenute in un'apposita segnalazione dell'AGCM del 2021.

Il processo di liberalizzazione ha coinvolto, oltre al legislatore, anche altre Autorità amministrative indipendenti, chiamate ad approvare diversi atti attuativi delle disposizioni contenute nella Legge, ciascuna nel proprio settore di competenza.

Il PNRR è stato quindi l'innescò di una nuova stagione di riforme pro-concorrenziali che dovrebbe continuare anche nei prossimi anni, con ulteriori leggi annuali per il mercato e la concorrenza. L'AGCM nel corso del 2022 ha infatti pubblicato una nuova segnalazione i cui contenuti, ispirandosi a quanto previsto dal PNRR all'interno della Missione che mira a potenziare il livello di competitività dell'Italia, dovrebbero rappresentare la base di partenza per la Legge annuale per il mercato e la concorrenza del 2023.

È proseguito anche nel 2022 il monitoraggio condotto dall'Antitrust sui propri interventi di segnalazione sui propri pareri, volti alla riduzione degli ostacoli alla concorrenza introdotti nell'ordinamento con leggi e atti amministrativi. Nel biennio 2020-2021 il tasso di efficacia delle segnalazioni dell'AGCM è stata di oltre il 60%, confermando i buoni risultati ottenuti in questo ambito dall'Autorità già negli anni precedenti; ancora una volta, emerge come il tasso di successo più elevato sia stato raggiunto quando l'AGCM è intervenuta su regolamentazioni non ancora entrate in vigore e quando è stata chiamata a rilasciare un parere dall'amministrazione destinataria dello stesso (esercitando pertanto un ruolo di consulente).

Fra i settori maggiormente attenzionati dall'Autorità troviamo quello turistico. Molti interventi di *advocacy*, soprattutto nel 2021, hanno infatti avuto ad oggetto le concessioni demaniali marittime, sull'onda dei rilievi mossi a livello comunitario sulle modalità di attribuzione di tali concessioni nel nostro Paese (sostanzialmente, attraverso affidamenti diretti piuttosto che attraverso procedure ad evidenza pubblica).

Anche nel 2022 l'Autorità ha svolto una analisi d'impatto della regolamentazione sulla concorrenza nei confronti di un'altra Autorità di regolazione settoriale (nello specifico, l'ART).

Si rileva, infine, che nel corso del 2022 l'Autorità ha rilasciato i primi pareri volti a verificare la proporzionalità di restrizioni concorrenziali introdotte nell'ambito delle attività professionali, tanto a livello nazionale, quanto a livello regionale: tali pareri, mettendo in evidenza le limitazioni concorrenziali introdotte in virtù del perseguimento di altri fini e della tutela di altri interessi pubblici, risultano particolarmente paradigmatici di come dovrebbe essere condotta un'analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza e di come il regolatore dovrebbe effettuare un bilanciamento fra i vari interessi in gioco.

CAPITOLO UNDICESIMO  
QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE E SOSTENIBILITÀ

*Cecilia Menichella*

SOMMARIO: 11.1. Premessa. L'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile. – 11.2. Giustizia intergenerazionale e Costituzione italiana. – 11.3. Approcci integrati per migliorare la qualità della regolazione nelle politiche di sviluppo sostenibile. – 11.3.1. *La Policy Coherence for Sustainable Development* e il coordinamento istituzionale: dalle raccomandazioni OCSE alla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile. – 11.3.2. *Strategic foresight* e scenari futuri: anticipare per rafforzare la resilienza delle politiche pubbliche. – 11.4. Valutazioni ex ante: il principio del “Do no significant harm” per la valutazione degli interventi del PNRR. – 11.5. Orientare la regolazione strategica verso i 17 SDGs: l'esperienza di ARERA. – 11.6. Conclusioni.

11.1. *Premessa. L'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile*

Il concetto di sostenibilità è ormai da diversi anni al centro dei processi di policy making, delle azioni dei governi e delle imprese a livello globale. Nel panorama internazionale, il framework di riferimento teorico e programmatico è l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni Unite, tra cui l'Italia, all'interno della quale sono presenti i 17 SDGs (Sustainable Development Goals), che rappresentano gli obiettivi di sostenibilità da raggiungere, articolati in 169 target e accompagnati da una batteria di oltre 240 indicatori.

La riflessione su questi temi è iniziata ben prima dell'Agenda 2030 e numerose sono state le tappe che hanno condotto alla sua stesura.

In particolare:

- nel 1972, nel corso della Conferenza ONU sull'ambiente di Stoccolma, per la prima volta viene posto all'attenzione del mondo il tema della sostenibilità nel contesto della crescita economica;
- nello stesso anno, il Club di Roma pubblica *I limiti dello sviluppo*, dove viene evidenziato come la crescita economica, scontrandosi con la limitatezza delle risorse della Terra, avrebbe portato a un crollo della stessa economia;
- l'espressione sviluppo sostenibile compare per la prima volta nel 1980 nella pubblicazione *World Conservation Strategy*, ma diventa popolare solo nel 1987 con il lavoro della Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (Commissione Bruntland) nella definizione classica “intergenerazio-

nale”, attraverso la quale si indica lo sviluppo sostenibile come sviluppo in grado di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri;

- il concetto di giustizia intergenerazionale e sostenibilità viene ripreso dal Summit sulla Terra di Rio del 1992;
- nel 2012, ventesimo anniversario di Rio (Rio+20), vengono gettate le basi degli SDGs, attraverso l'identificazione degli Obiettivi del Millennio (Millennium Development Goals – MDGs), gli antesignani dei 17 SDGs dell'Agenda 2030;
- nel 2015 Papa Francesco pubblica la *Laudato si'*, Enciclica sull'ecologia integrale in cui la preoccupazione per la natura, l'equità verso i poveri, l'impegno nella società, ma anche la gioia e la pace interiore risultano inseparabili.

L'Agenda 2030 è il risultato di un lungo negoziato politico che, sulla spinta della Conferenza Rio+20 e a partire dalla necessità di riformulare e rafforzare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals - MDGs), ha portato alla definizione di un nuovo quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile ispirato al principio dell'integrazione e del bilanciamento delle sue tre dimensioni (economica, sociale e ambientale).

La ratifica dell'Agenda 2030 ha istituzionalizzato l'obbligo degli Stati della comunità internazionale a predisporre documenti programmatici, piani di attuazione e sistemi di misurazione per dare vita a misure volte al raggiungimento degli obiettivi e dei target stabiliti.

Si tratta di un evento storico da vari punti di vista:

- l'attuale modello di sviluppo è stato giudicato insostenibile non solo sul piano ambientale, ma anche su quello economico e sociale, affermando una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo;
- tutti i Paesi sono chiamati a contribuire per portare il mondo su un sentiero sostenibile, senza più distinzione tra Paesi sviluppati, emergenti e in via di sviluppo e definire una strategia di sviluppo sostenibile per raggiungere gli SDGs presentando i risultati all'ONU;
- l'attuazione dell'Agenda 2030 richiede un forte coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico, dalla società civile alle istituzioni filantropiche, dalle università e centri di ricerca agli operatori dell'informazione e della cultura.

Il processo di cambiamento viene monitorato attraverso un sistema basato su 17 Obiettivi, 169 target e 240 indicatori. Rispetto a tali parametri, ciascun Paese viene valutato periodicamente in sede ONU e dalle opinioni pubbliche nazionali e internazionali.

## 11.2. Giustizia intergenerazionale e Costituzione italiana

*Our Common Future*, rapporto della Commissione Brundtland su ambiente e sviluppo pubblicato nel 1987, ha definito per la prima volta lo sviluppo sostenibile secondo il principio di giustizia intergenerazionale, indicandolo come un modello di sviluppo che sia in grado di soddisfare i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro<sup>1</sup>. Lo sviluppo sostenibile, in quest'ottica, supera quindi la dimensione esclusivamente green e diventa un vero e proprio processo trasformativo, all'interno del quale l'utilizzo delle risorse, la direzione degli investimenti e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali. Si presuppone così un principio di equità su scala intergenerazionale, che mette in luce la necessità di governare lo sviluppo ponendo dei limiti alle capacità produttive e di soddisfare i bisogni di tutti, nel rispetto delle diversità. Nel 2022 il riferimento alle future generazioni ha finalmente fatto ingresso nella Costituzione italiana, attraverso una modifica dei suoi principi fondamentali. I primi dodici articoli, infatti, non erano mai stati toccati dal 1948 ad oggi.

La legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 è intervenuta sugli articoli 9 e 41 Cost., introducendo un'esplicita disposizione sulla tutela dell'ambiente e, con essa, delle future generazioni.

Nell'articolo 9 si afferma che «La Repubblica (...) tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» e che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Nell'articolo 41 si afferma adesso che «L'iniziativa economica privata (...) non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente» e che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Con l'articolo 9, quindi, si riconosce nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione il principio di tutela ambientale, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, e si attribuisce alla Repubblica anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, con un'attenzione anche per la tutela degli animali, attraverso la previsione di una riserva di legge statale che ne disciplini le forme e i modi. Con il nuovo articolo 41 sull'esercizio dell'iniziativa economica privata si stabilisce che questa non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, aggiungendo questi due vincoli a quelli già vigenti, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Il terzo comma dell'articolo 41 riserva alla legge la possibilità di indirizzare e co-

<sup>1</sup> Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, Brundtland Commission, 1987: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

ordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali.

Il 9 marzo 2022 la modifica costituzionale è entrata in vigore (AsviS, 2022b).

La discussione congiunta è iniziata a ottobre del 2019 ed è proseguita molto lentamente con varie pause e sospensioni che, tuttavia, non hanno impedito lo svolgimento di numerose audizioni informali di costituzionalisti che hanno contribuito a comparare la situazione italiana con quella di altri Paesi, facendo emergere che anche la nostra Costituzione contenesse un riferimento seppur indiretto al concetto di sviluppo sostenibile attraverso l'idea della necessità di tutelare le generazioni future (AsviS, 2021a).

Per quanto concerne l'iter parlamentare, la Camera dei deputati ha approvato il testo, in prima deliberazione, il 12 ottobre 2021. Il Senato, dopo l'approvazione in prima deliberazione dell'8 giugno 2021, lo ha approvato il 3 novembre 2021 e il 19 gennaio 2022 la I Commissione della Camera dei deputati ha concluso l'esame, in seconda lettura, per approvarlo definitivamente l'8 febbraio 2022, con 468 voti a favore, un contrario e sei astenuti. Avendo anche il Senato approvato il testo con la maggioranza dei due terzi, la riforma è entrata subito in vigore, non essendo sottoponibile a referendum costituzionale. In tal senso, l'inserimento delle future generazioni in collegamento alla tutela ambientale sembra porre il tema della crisi ambientale come elemento strutturale anche in ambito costituzionale, come paradigma per affrontare tutte le future scelte legislative. Prevedendo quindi che la Repubblica tuteli l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, in qualche modo si inseriscono nell'articolo 9 Cost. sia una responsabilità intragenerazionale, sia una intergenerazionale. La riforma dell'articolo 9 Cost. conferma, in quest'ottica, un mutamento di prospettiva delle Costituzioni verso una visione progressiva di futuro inteso come dimensione da preservare (Bartolucci, 2022b).

Un cambiamento di tale portata fa sì che diventi necessario, per realizzare un'attuazione concreta della modifica costituzionale, dotarsi di strumenti adeguati a livello istituzionale per garantire la coerenza delle politiche pubbliche, attraverso un approccio sistemico offerto dalle dimensioni integrate e trasversali dello sviluppo sostenibile.

### *11.3. Approcci integrati per migliorare la qualità della regolazione nelle politiche di sviluppo sostenibile*

Il riferimento alle generazioni future presente in Costituzione, che coglie esattamente il significato di sviluppo sostenibile, è funzionale alla contaminazione tra il principio di giustizia intergenerazionale e dell'equa distribuzione delle risorse e tutte le scelte politiche, economiche e sociali.

La sfida principale che attende l'Europa e il nostro Paese è, quindi, quella di imparare a lavorare come un ecosistema strategico ed integrato in cui i vari attori, pubblici, privati e, in particolare, le Autorità di regolamentazione, perseguano l'obiettivo di efficienza ed efficacia del settore nel quale operano (Corte dei conti, 2022). Secondo quest'ottica, le Autorità hanno il compito di guidare l'evoluzione dei mercati verso nuovi assetti che includano in maniera prioritaria gli obiettivi posti in essere dall'Agenda 2030 e orientino le decisioni su percorsi di sostenibilità, rispondendo alle sfide della decarbonizzazione, della protezione dell'ambiente, dell'utilizzo delle risorse naturali e della digitalizzazione, in relazione ai settori strategici di competenza.

In particolare, per realizzare gli ambiziosi obiettivi europei sull'energia e sul clima è necessario che, in maniera partecipata, vengano coinvolti tutti gli attori, pubblici e privati, in un vero e proprio cambiamento culturale, secondo un paradigma trasformativo che influenzi le programmazioni strategiche e le attività di valutazione e di regolazione delle Autorità.

L'affermazione della visione integrata dell'Agenda 2030 delle tre dimensioni dello sviluppo (economica, ambientale e sociale), abbracciata anche dalla responsabilità istituzionale, conduce quindi necessariamente all'accettazione di una nuova consapevolezza per disegnare soluzioni innovative e trasformare i mercati. L'obiettivo è quello di costruire quadri regolatori coerenti e adeguati, che sappiano recepire e promuovere le trasformazioni richieste in maniera sistemica e che siano volti al miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione, diventando attori chiave nel percorso di transizione in atto. Il successo di tale iniziativa dipenderà da un forte supporto politico e dalla diffusione e dal rafforzamento degli strumenti di qualità della regolazione ai diversi livelli di governo, come un'adeguata istruttoria degli interventi, l'analisi e la verifica dell'impatto della regolazione, l'accessibilità alla normazione, il monitoraggio dei provvedimenti attuativi, la partecipazione e il consenso di tutti gli attori e le parti interessate.

Nella logica della governance multilivello, l'evoluzione della normativa europea e il relativo recepimento nazionale ampliano in maniera significativa i compiti assegnati alle Autorità. L'avvio dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a livello nazionale, nonché delle riforme previste dal medesimo PNRR, l'approvazione del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC) e il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC) assieme al quadro normativo europeo fornito dal pacchetto di riforme e regolamenti "Fit for 55" e la progressiva attuazione del Green Deal, definiscono le coordinate di riferimento in cui si muoverà la futura azione regolatoria, verso interventi volti a innovare, anche tramite una digitalizzazione crescente, i processi amministrativi interni, per renderli più efficienti, flessibili e trasparenti. Risulta quindi necessario un coordinamento reale, in termini di coerenza, nelle attività di indirizzo dei mercati, tramite una logica sistemica e olistica.

L'approccio integrato dell'Agenda 2030 dimostra come la forte interconnessione e interdipendenza tra gli obiettivi rappresenti in realtà la complessità del mondo in cui viviamo.

In tema di cambiamento climatico per esempio, politiche di mitigazione non adeguate possono influire sulle politiche del lavoro. Un forte inquinamento, causato da numerosi fattori (per esempio l'utilizzo delle fonti fossili, una mobilità non sostenibile, la mancanza di un efficace sistema di riciclaggio dei rifiuti) generano effetti come le alluvioni, l'aridità delle terre, la scarsità idrica, fenomeni che impattano sull'agricoltura, sull'allevamento e sul sostentamento delle persone e che quindi hanno conseguenze non solo ambientali, ma anche economiche e sociali in termini di povertà e disuguaglianze. Sulla stessa necessità di interrelazioni si basa anche l'idea delle smart cities, "città intelligenti" non solo per il significativo utilizzo di nuove tecnologie e di strumenti digitali nello sviluppo urbanistico, ma anche per le modalità innovative di amministrazione delle risorse economiche e ambientali e di governance delle politiche abitative, dei trasporti, di inclusione e partecipazione culturale. Seguendo questo approccio, si è quindi in grado di individuare i collegamenti tra i diversi settori, intervenendo contemporaneamente con un metodo sistemico strutturato (Asvis, 2021b).

Considerando questi esempi, le Autorità hanno quindi il compito di costruire un rinnovato quadro di regolazione per affrontare i nuovi scenari, dando spazio all'interno delle formulazioni strategiche ad una maggiore inclusività e trasversalità degli obiettivi dell'Agenda 2030, identificando un programma di azioni basate sulla coerenza, che possano diventare acceleratori di processi virtuosi verso lo sviluppo sostenibile.

### *11.3.1. La Policy Coherence for Sustainable Development e il coordinamento istituzionale: dalle raccomandazioni OCSE alla Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile*

Come già è stato osservato, l'Agenda 2030 è un insieme di obiettivi strettamente interconnessi e indivisibili e nessuno di questi può essere raggiunto solo attraverso politiche verticali. L'attuazione dell'Agenda 2030, infatti, richiede necessariamente una profonda trasformazione nel modo in cui le politiche sono definite e poste in atto, basato su una nuova visione del mondo orientata al futuro, alla trasversalità e all'interconnessione delle diverse dimensioni della sostenibilità. Per fare ciò, è necessario riadattare i meccanismi istituzionali, i processi di governance e le pratiche consolidate, a tutti i livelli istituzionali. Proprio per questo motivo, il Goal 17 dell'Agenda 2030 – "Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile" – è dedicato agli strumenti di attuazione per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile. In particolare, il target

17.14 introduce il concetto di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, invitando tutti i Paesi a rafforzare questo principio come strumento di attuazione dell'Agenda 2030.

La coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile è il principio secondo il quale le politiche a tutti i livelli istituzionali e in tutti i settori debbano convergere in modo sinergico, per concorrere al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, garantendo che le politiche attuali non compromettano il benessere delle future generazioni e identificando i possibili impatti che l'avanzamento rispetto a un obiettivo ha sugli altri obiettivi e nei diversi settori (Consiglio dell'Unione europea, 2019).

Nel 2019 l'OCSE ha pubblicato le raccomandazioni sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile all'interno del documento *OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development*, dove vengono indicati gli strumenti necessari per attuare in modo coerente gli obiettivi dell'Agenda 2030, presentando un set di 8 principi raggruppati in 3 pilastri.

Il primo pilastro è dedicato alla visione strategica di lungo periodo, tramite cui integrare le considerazioni a lungo termine nel processo decisionale di sviluppo delle politiche e di pianificazione, istituzionalizzare la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile a livello centrale, così da ispirare l'azione di tutti i livelli istituzionali e agevolare lo sviluppo di ulteriori meccanismi e strumenti per la sua applicazione, e attuare un coordinamento e un dialogo intersettoriale, per favorire la coerenza in tutti i processi di pianificazione e mitigare l'impatto di una politica settoriale su un'altra o i trade-off a essa collegati.

Il secondo pilastro è dedicato ai meccanismi istituzionali e di governance per l'integrazione tra le politiche e si concentra sulla creazione di meccanismi specifici per l'integrazione tra le tre dimensioni della sostenibilità, sulla valutazione degli effetti delle politiche e dei collegamenti intersettoriali nei processi di pianificazione e programmazione, sull'allineamento delle priorità tra i diversi livelli di governo per agevolare una maggiore sinergia tra le strategie nazionali con gli strumenti adottati a livello subnazionale, sul sostegno ai processi partecipativi nella realizzazione di leggi, politiche, piani, programmi e sul coinvolgimento degli stakeholder più rilevanti.

Il terzo e ultimo pilastro è dedicato agli strumenti per anticipare, valutare e affrontare gli impatti delle politiche. Questo pilastro ha come obiettivo quello di promuovere l'allineamento tra finanza pubblica e privata, monitorare e valorizzare le interazioni tra le voci di bilancio che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi collegati alle tre dimensioni della sostenibilità, monitorare e valutare gli effetti delle politiche sulle diverse dimensioni della sostenibilità e i loro impatti intersettoriali, con un'attività di reportistica, di individuazione delle possibili azioni di adattamento e di identificazione di indicatori ad hoc per la valutazione del grado di coerenza (OCSE, 2019).

Nel contesto italiano, la coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile assume un ruolo centrale nell'ambito della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), approvata dal Cipe con delibera n. 108/2017 e pubblicata in Gazzetta ufficiale il 15 maggio 2018 (CIPE, 2017).

La delibera Cipe 108/2017 ha assegnato al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica il compito di relazionare annualmente circa l'attuazione della Strategia nazionale e, soprattutto, di provvedere alla revisione triennale della stessa. Gli anni 2021 e 2022 hanno visto quindi svolgersi un ampio e partecipato processo di revisione del documento, con l'identificazione di valori, obiettivi e indicatori che mirano a concretizzare quanto formulato a livello strategico. In particolare, è stato ritenuto necessario consolidare il quadro di riferimento e di sintesi entro cui armonizzare le diverse iniziative in ottica di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, rafforzare le relazioni tra le istituzioni centrali e quelle territoriali, ricostruire il sistema dei vettori di sostenibilità e consolidare lo spazio di interazione della società civile e degli attori non statali. Il 18 settembre 2023 è stata approvata la nuova Strategia, che indica in questa direzione gli obiettivi strategici correlati ai 17 Obiettivi dell'Agenda 2030 e individua le leve abilitanti per integrare pienamente la sostenibilità in tutte le politiche pubbliche.

Secondo il rapporto *A test of the EU's integrity towards the 2030 Agenda*<sup>2</sup>, pubblicato da Concord a gennaio 2022, emerge che, con la revisione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, l'Italia ha riconosciuto formalmente per la prima volta il principio di coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, integrandolo a pieno nei processi decisionali.

Dal 2020 il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con il supporto della Commissione europea, ha lavorato insieme all'OCSE ad un Programma di Azione Nazionale per la Coerenza delle Politiche per lo Sviluppo Sostenibile (PAN PCSD), che è diventato parte integrante della nuova Strategia Nazionale. Il programma ha lo scopo di definire meccanismi e strumenti utili ad innovare i processi decisionali e di valutazione, rafforzando il dialogo multilivello nella formulazione delle politiche pubbliche. Per garantire l'attuazione della Strategia in questa direzione e la sua declinazione a livello territoriale, sono stati attivati due tavoli di confronto presso il Ministero, uno con Regioni e Province Autonome e l'altro con le Città metropolitane, che diventeranno meccanismi strutturati di confronto permanente per lo sviluppo sostenibile e la coerenza delle politiche. Infine, per garantire il coinvolgimento attivo della società civile, è stato istituito presso il Ministero il Forum Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, che oggi raggruppa circa 200 organizzazioni della società civile e attori non statali, con lo scopo di far emergere buone pratiche della sostenibilità e

<sup>2</sup> Disponibile al link <https://concordeurope.org/resource/a-test-of-the-eus-integrity-towards-the-2030-agenda-the-status-of-policy-coherence-for-sustainable-development/>.

accompagnare l'attuazione dell'Agenda 2030 attraverso il coinvolgimento attivo dei promotori di azioni e politiche a favore della sostenibilit.

Il percorso di revisione si è basato sulla volont di non sovvertire completamente la struttura del precedente documento, puntando sul completamento e la finalizzazione della struttura esistente e concentrando gli sforzi sulla definizione di valori obiettivo (target) per le Scelte strategiche nazionali (Ssn) e per gli Obiettivi strategici nazionali (Osn). Il documento contiene inoltre una nuova sezione dedicata ai vettori di sostenibilit (coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, cultura per lo sviluppo sostenibile e partecipazione per lo sviluppo sostenibile), che rappresentano le condizioni abilitanti per innescare e sostenere il rilancio sostenibile del Paese e la trasformazione fortemente invocata dall'Agenda 2030. Per ci che concerne la misurazione, la nuova struttura promuove la costruzione di un insieme di indicatori che possano contribuire alla valutazione di sostenibilit delle politiche pubbliche ai diversi livelli territoriali, massimizzando le interazioni tra i sistemi esistenti e semplificando, in tal modo, i processi di monitoraggio. Alla luce di tali esigenze, la nuova Strategia definisce un sistema di indicatori su tre livelli:

- gli indicatori di contesto, che si riferiscono agli indicatori statistici necessari ai fini del monitoraggio integrato e della reportistica annuale per la Strategia;
- gli indicatori di performance, che si riferiscono al monitoraggio del contributo della programmazione al raggiungimento degli obiettivi della Strategia;
- gli indicatori di processo, per la definizione di metriche anche qualitative in grado di restituire la complessit dei processi legati ai vettori di sostenibilit.

In particolare, in merito al vettore dedicato alla Coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile, emerge con chiarezza la centralit della governance efficace, della coerenza delle politiche e della better regulation, quali concetti tra loro collegati e complementari, fondamentali per la sostenibilit del ciclo decisionale<sup>3</sup>.

### 11.3.2. Strategic foresight e scenari futuri: anticipare per rafforzare la resilienza delle politiche pubbliche

Le crescenti complessit del panorama internazionale odierno e la velocit maggiore dei processi politici e sociali sono tra le componenti alla base della nascita degli studi sull'anticipatory governance, l'applicazione della previsione strategica attraverso l'intera architettura di governance, compresa l'analisi delle politiche, l'impegno e il processo decisionale (OCSE, 2021b).

<sup>3</sup> Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile 2022, pubblicata l'8 novembre 2023: [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\\_sostenibile/SNSvS\\_2022.pdf](https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/SNSvS_2022.pdf)

Secondo il professore di ricerca Leon Fuerth, l'anticipatory governance è un sistema di sistemi basato sulle seguenti quattro componenti:

1. un sistema di anticipazione, costituito non solo dall'estrapolazione di trend, ma anche dalla costruzione di scenari;
2. un sistema di rete, capace di integrare anticipazione e processi politici;
3. un sistema di feedback, in grado di valutare le prestazioni e gestire la conoscenza istituzionale;
4. una cultura istituzionale aperta, di larghe vedute (Fuerth, 2009).

I diversi elementi di questa tipologia di governance si basano su un approccio integrato volto a neutralizzare le fonti strutturali di sincronizzazioni fallite, come la segmentazione dei problemi per competenze ministeriali, e ad aumentare la capacità delle organizzazioni sociali di generare futuro per l'intero sistema (Poli, 2014). L'anticipatory governance diventa così uno strumento primario all'interno di una visione politica, amministrativa e istituzionale basata sulla previsione strategica e sulle attività metodologiche di pianificazione offerte dagli studi di futuro.

La cultura della previsione strategica nelle istituzioni europee, intesa come «l'esplorazione strutturata ed esplicita di molteplici futuri in ordine per informare il processo decisionale» (OCSE, 2021b), è nata con il fine di scansionare i diversi scenari, per cogliere i segnali di cambiamento in un contesto fatto di variabili complesse ed incerte, e si è consolidata proprio con l'esplosione della pandemia.

Nel 2020 infatti, è stata pubblicata dalla Commissione europea la prima relazione di previsione strategica, intitolata *Tracciare la rotta verso un'Europa pi resiliente*<sup>4</sup>, attraverso la quale sono stati introdotti i quadri operativi della resilienza, per offrire ai responsabili politici nuovi strumenti di monitoraggio, insieme all'analisi dell'impatto della previsione strategica sulle politiche trasformative per la creazione di sistemi resilienti nelle dimensioni sociale, economica, geopolitica, verde e digitale.

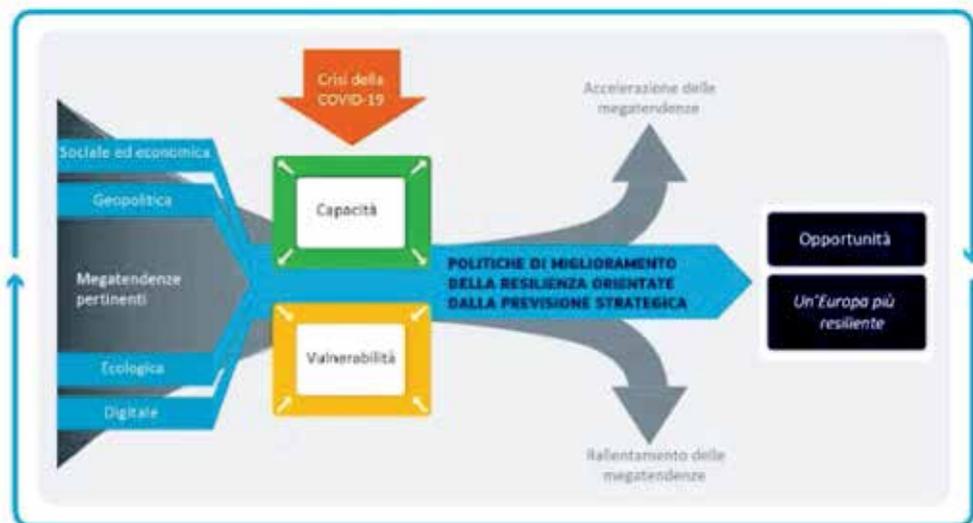
I risultati e le indicazioni della previsione strategica annuale assumono così per la prima volta un ruolo importante nel quadro del processo normativo europeo, integrando lo strumento della better regulation. In questo senso, la previsione strategica diventa il parametro rispetto al quale operare delle verifiche di adeguatezza e coerenza delle proposte legislative per garantire che ogni proposta sia adatta a rispondere alle sfide del futuro.

La relazione del 2020 mostra che le politiche che si avvalgono della previsione strategica riescono in maggior misura ad attenuare le vulnerabilità e a rafforzare le capacità rivelate dalla crisi, aprendo a nuove opportunità e rendendo l'Europa più

<sup>4</sup> Commissione europea (2020b), disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1601279942481&uri=CELEX%3A52020DC0493>.

resiliente. Si tratta di un processo continuo con costanti iterazioni delle valutazioni e circuiti di feedback<sup>5</sup>.

**Figura 11.1.** – Rapporto tra la previsione strategica e la resilienza



Fonte: Commissione europea (2020b)

Nel corso dell'anno successivo, è stata pubblicata la relazione di previsione strategica 2021, intitolata *Capacità e libertà di azione dell'UE*<sup>6</sup>, che presenta una prospettiva multidisciplinare di lungo termine e sulle principali tendenze che interesseranno l'Unione europea fino al 2050, tra cui: i cambiamenti climatici, le trasformazioni tecnologiche, le pressioni sulla democrazia e i cambiamenti nell'ordine globale e nella situazione demografica mondiale. All'interno della relazione vengono inoltre individuati 10 settori identificati come strategici per l'Unione europea ai fini delle attività di previsione strategica e che corrispondono ai seguenti obiettivi:

1. garantire sistemi sanitari e alimentari sostenibili e resilienti;
2. garantire un'energia decarbonizzata e a prezzi accessibili;
3. rafforzare la capacità nel settore della gestione dei dati, dell'intelligenza artificiale e delle tecnologie di punta;
4. garantire e diversificare l'approvvigionamento di materie prime essenziali;

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> Disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0750>

5. assumere una posizione di primo piano a livello mondiale nella definizione di norme;
6. creare sistemi economici e finanziari resilienti e adeguati alle esigenze future;
7. sviluppare e mantenere competenze e talenti in linea con le ambizioni dell'UE;
8. rafforzare le capacità di sicurezza e difesa e l'accesso allo spazio;
9. collaborare con i partner globali per promuovere la pace, la sicurezza e la prosperità di tutti;
10. rafforzare la resilienza delle istituzioni<sup>7</sup>.

Il 29 giugno 2022 la Commissione europea ha approvato la terza relazione di previsione strategica, dal titolo *Abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico*<sup>8</sup>, incentrata sulle connessioni tra la transizione ecologica e quella digitale e basata sui risultati della relazione scientifica e strategica del Centro comune di ricerca della Commissione (Jrc): “Towards a green and digital future. Key requirements for successful twin transitions in the European Union”<sup>9</sup>. La relazione si concentra soprattutto sull'adozione di un approccio integrato per la gestione delle due transizioni: se da un lato le tecnologie digitali aiutano l'Ue a conseguire la neutralità climatica, ridurre l'inquinamento e ripristinare la biodiversità, dall'altro il loro uso diffuso aumenta il consumo di energia, così come la produzione di rifiuti elettronici e l'impronta ambientale<sup>10</sup>. Il documento evidenzia inoltre come l'equità e l'accessibilità economica devono essere poste al centro di entrambe le transizioni, in termini di posti di lavoro, accesso ai servizi pubblici digitali, aumento dell'energia e prezzi convenienti, e sviluppa alcune considerazioni in merito all'attuale instabilità geopolitica, valutando la necessità non solo di accelerare i processi, ma anche di ridurre le dipendenze strategiche. All'interno della relazione sono stati aggiornati i 10 principali settori di azione politica, con il fine di massimizzare le opportunità e ridurre al minimo i rischi potenziali:

1. rafforzare la resilienza e l'autonomia strategica aperta nei settori fondamentali per la duplice transizione;
2. intensificare la diplomazia verde e digitale, sfruttando il potere normativo e di standardizzazione dell'Ue e promuovendo nel contempo i valori dell'Unione e i partenariati;

<sup>7</sup> Commissione europea (2021b), disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0750>.

<sup>8</sup> Disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0289>.

<sup>9</sup> Disponibile al link <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129319>.

<sup>10</sup> Commissione europea (2022d), disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0289>

3. gestire strategicamente l'approvvigionamento di materie prime e materiali critici, adottando un approccio sistemico a lungo termine per evitare una nuova trappola di dipendenza;
4. consolidare la coesione economica e sociale, utilizzando anche le strategie di sviluppo regionale e gli investimenti;
5. adattare i sistemi di istruzione e formazione a una realt tecnologica e socioeconomica in rapida trasformazione e sostenere la mobilit dei lavoratori in tutti i settori;
6. mobilitare ulteriori investimenti adeguati alle esigenze future in nuove tecnologie e infrastrutture;
7. sviluppare quadri di monitoraggio per misurare il benessere tenendo conto anche di elementi diversi dal Pil e valutare le opportunit offerte dalla digitalizzazione ma anche la sua impronta complessiva in termini di carbonio, energia e ambiente;
8. garantire un quadro normativo adeguato alle esigenze future per il mercato unico, che favorisca modelli imprenditoriali e di consumo sostenibili;
9. rafforzare l'approccio globale alla normazione e capitalizzare il vantaggio derivante dal ruolo di apripista dell'Ue in materia di sostenibilit competitiva;
10. promuovere un solido quadro per la cybersecurity e la condivisione sicura dei dati, rafforzando la fiducia nelle tecnologie (AsviS, 2022a).

Sulla base di queste tre precedenti relazioni, il 6 luglio 2023 è stata pubblicata la quarta edizione, dedicata al tema *Sostenibilit e benessere dei cittadini come fulcro dell'autonomia strategica aperta dell'Europa*<sup>11</sup>. Nel documento la Commissione evidenzia la necessit di:

1. garantire un nuovo contratto sociale europeo adatto a un futuro sostenibile, attraverso l'impegno degli Stati membri nello sviluppare servizi sociali inclusivi e di alta qualit per migliorare la capacit delle persone di contribuire all'economia e alla societ, realizzando al contempo il loro potenziale e le loro aspirazioni;
2. sfruttare il mercato unico per promuovere un'economia resiliente a zero emissioni, mettendo a punto un quadro normativo che favorisca la crescita, incentivando modelli di business sostenibili e garantendo un sostegno sufficiente per il rapido sviluppo e la diffusione delle tecnologie a zero emissioni;
3. rafforzare le interconnessioni tra le politiche interne ed esterne dell'UE, anche per potenziare l'offerta e il posizionamento dell'Ue sulla scena mondiale, attraverso nuovi accordi di partenariato, pi flessibili e mirati;

<sup>11</sup> Disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:-52023DC0376>.

4. sostenere i cambiamenti nella produzione e nel consumo verso la sostenibilità, mediante riforme e investimenti in tutti gli Stati membri per decarbonizzare e disinquinare l'economia, in particolare i processi industriali e i settori ad alta intensità energetica, ridurre l'impatto sulla biodiversità e minimizzare l'impronta ecologica dei consumi, garantendo l'equità nell'accesso;
5. passare a un'"Europa degli investimenti" aumentando i flussi finanziari privati a sostegno degli investimenti strategici per le transizioni, attraverso progressi decisivi nell'Unione bancaria e nell'Unione dei mercati dei capitali e utilizzando i finanziamenti pubblici come catalizzatori per gli investimenti privati;
6. rendere i bilanci pubblici adatti alla sostenibilità, attraverso politiche fiscali coerenti, fornendo i giusti segnali di prezzo e incentivi a produttori, utenti e consumatori, migliorando al contempo la sostenibilità fiscale, progredendo anche sulla tassazione internazionale;
7. spostare ulteriormente gli indicatori politici ed economici verso un benessere sostenibile e inclusivo, includendo lo sviluppo e la progressiva integrazione nel processo decisionale dell'Ue di metriche che vanno oltre il Pil, anche con l'integrazione d'indicatori aggiuntivi per riflettere meglio l'interdipendenza tra attività economica, benessere delle persone e ambiente;
8. garantire che tutti possano contribuire con successo alla transizione verso la sostenibilità, con l'impegno costante per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro di tutti i segmenti della popolazione, in particolare delle donne, delle persone con disabilità, degli anziani, dei giovani e di altri gruppi sottorappresentati;
9. rafforzare la democrazia, anche aumentando la partecipazione dei cittadini, integrando la democrazia rappresentativa nei processi decisionali attraverso strumenti deliberativi partecipativi, rafforzando costantemente la sua capacità di difendere la democrazia e lo Stato di diritto;
10. rafforzare gli strumenti di preparazione e risposta dell'UE per integrare la protezione civile con la "prevenzione civile", con la capacità di saper anticipare strategicamente i potenziali eventi disastrosi e prepararsi al loro impatto, attraverso il continuo sviluppo di capacità strategiche di previsione e monitoraggio (Futura Network, 2023).

Il mantenimento della coerenza degli obiettivi previsti nelle relazioni annuali di previsione strategica rappresenta in questo senso un enorme passo in avanti per promuovere la qualità della regolazione, con il fine di integrare i 17 SDGs per garantire che le proposte legislative contribuiscano all'Agenda 2030 e integrando lo *strategic foresight* nel processo di elaborazione delle politiche, per rendere queste

ultime adeguate al futuro, tenendo conto delle megatendenze emergenti in ambito ecologico, digitale, geopolitico e socioeconomico.

#### 11.4. *Valutazioni ex ante: il principio del “Do no significant harm” per la valutazione degli interventi del PNRR*

Nel campo dell'anticipazione e del coordinamento degli obiettivi strategici assume un ruolo centrale lo strumento della valutazione ex ante, attraverso il quale definire preventivamente le possibili conseguenze e i possibili risultati di una politica pubblica. Per aumentare la qualità e la coerenza di queste valutazioni, risulta fondamentale la condivisione di un quadro comune di validazione e di verifica della compatibilità delle attività economiche e degli interventi. In questo senso, tutti gli investimenti e le riforme proposti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sono stati valutati dalle amministrazioni titolari considerando i criteri del “Do No Significant Harm” (DNSH), con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852<sup>12</sup>. Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento UE 241/2021) stabilisce che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza debbano soddisfare il principio di “non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali”<sup>13</sup>. Il principio DNSH ha lo scopo di valutare se una misura possa o meno arrecare un danno agli obiettivi individuati nel Green Deal europeo. Gli obiettivi ambientali da considerare nella valutazione DNSH sono dunque gli stessi del regolamento sulla tassonomia: mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento ai cambiamenti climatici, uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, transizione verso un'economia circolare, prevenzione e riduzione dell'inquinamento, protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi. In particolare, in base a queste disposizioni, gli investimenti e le riforme del PNRR non devono: produrre significative emissioni di gas ad effetto serra, tali da non permettere il contenimento dell'innalzamento delle temperature di 1,5 C° fino al 2030, includere l'utilizzo di fonti fossili, esporre a eventuali rischi indotti dal cambiamento del clima, compromettere lo stato qualitativo delle risorse idriche con una indebita pressione sulla risorsa, utilizzare in maniera inefficiente materiali e risorse naturali e produrre rifiuti

<sup>12</sup> REGOLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852>

<sup>13</sup> REGOLAMENTO (UE) 2021/241 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241>

pericolosi per i quali non è possibile il recupero. Le misure che contribuiscono agli obiettivi ambientali sono individuate sulla base di una classificazione dei campi di intervento, a cui è associato un coefficiente di sostegno pari a 0%, 40% o 100%. Le misure con coefficiente di sostegno pari al 100% devono ulteriormente dimostrare il loro contributo all'obiettivo ambientale tramite elementi di verifica più restrittivi. Gli effetti generati sugli obiettivi ambientali da un investimento o una riforma sono stati ricondotti a quattro scenari distinti:

- la misura ha impatto nullo o trascurabile sull'obiettivo;
- la misura sostiene l'obiettivo con un coefficiente del 100%;
- la misura contribuisce in modo sostanziale all'obiettivo ambientale;
- la misura richiede una valutazione DNSH complessiva.

I criteri tecnici riportati nelle valutazioni DNSH, opportunamente rafforzati da una approfondita applicazione dei criteri tassonomici di sostenibilità degli investimenti, costituiscono elementi guida lungo tutto il percorso di realizzazione degli investimenti e delle riforme del PNRR. Le amministrazioni sono chiamate, infatti, a garantire concretamente che ogni misura non arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali, adottando specifici requisiti in tal senso nei principali atti programmatici e attuativi. L'obiettivo deve essere quello di indirizzare gli interventi finanziati e lo sviluppo delle riforme verso le ipotesi di conformità o sostenibilità ambientale previste, coerentemente con quanto riportato nelle valutazioni DNSH, operate per le singole misure nel PNRR. In questo contesto, per assicurare il rispetto dei vincoli DNSH in fase di attuazione, è opportuno che le amministrazioni indirizzino ex ante gli interventi in maniera che essi siano conformi, inserendo gli opportuni richiami e indicazioni specifiche nell'ambito degli atti programmatici di propria competenza, adottino criteri conformi nelle gare di appalto per assicurare una progettazione e realizzazione adeguata, raccolgano le informazioni necessarie per la rendicontazione di ogni singola milestone e target e definiscano la documentazione necessaria per eventuali controlli (Ministero dell'economia e delle finanze, 2022).

### *11.5. Orientare la regolazione strategica verso i 17 SDGs: l'esperienza di ARERA*

Nel quadro di una necessaria armonizzazione e integrazione tra la programmazione strategica e le attività di valutazione, con l'avvio dei progetti del PNRR, la revisione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC) e della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, le Autorità hanno il compito di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nei settori di competenza, delineando le azioni di intervento in maniera sistemica alla luce dell'evoluzione del contesto settoriale di riferimento.

Per contaminare gli indirizzi strategici con le dimensioni della sostenibilit  in maniera integrata,   importante che i quadri strategici di regolazione prendano in considerazione trasversalmente i 17 SDGs in orizzonti temporali di medio-lungo periodo. Un esempio di best practice in questa direzione   il caso dell'Autorit  di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), che, nella presentazione degli indirizzi strategici per il periodo 2022 – 2025, ha elaborato delle tabelle di confronto tra ciascun obiettivo strategico e l'Agenda 2030 (ARERA, 2022).

**Figura 11.2** – Confronto Obiettivi strategici 2022-2025 e Agenda ONU per lo sviluppo sostenibile al 2030

OBIETTIVI STRATEGICI 2022-2025	AGENDA ONU PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE AL 2030	
	Obiettivi	Target
<b>TEMI TRASVERSALI</b>		
<b>A. Il consumatore consapevole</b>		
<b>OS.1 Promuovere l'empowerment del consumatore</b>	<p><b>Obiettivo 6.</b> Garantire a tutti la disponibilit� e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitarie</p> <p><b>Obiettivo 7.</b> Garantire a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni</p> <p><b>Obiettivo 12.</b> Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo</p>	<p><b>6.4</b> Aumentare considerevolmente entro il 2030 l'efficienza nell'utilizzo dell'acqua in ogni settore e garantire approvvigionamenti e forniture sostenibili di acqua potabile, per affrontare la carenza idrica e ridurre in modo sostanzioso il numero di persone che ne subisce le conseguenze</p> <p><b>7.1</b> Garantire entro il 2030 accesso a servizi energetici che siano convenienti, affidabili e moderni</p> <p><b>12.8</b> Entro il 2030, accertarsi che tutte le persone (...) abbiano le informazioni rilevanti e la giusta consapevolezza dello sviluppo sostenibile e di uno stile di vita in armonia con la natura</p>
<b>OS.2 Rafforzare le tutele per i consumatori in condizioni di disagio</b>	<p><b>Obiettivo 1.</b> Porre fine ad ogni forma di povert� nel mondo</p>	<p><b>1.3</b> Implementare a livello nazionale adeguati sistemi di protezione sociale e misure di sicurezza per tutti, compresi i livelli pi� bassi, ed entro il 2030 raggiungere una notevole copertura delle persone povere e vulnerabili</p> <p><b>1.4</b> Entro il 2030, assicurare che tutti gli uomini e le donne, in particolare i pi� poveri e vulnerabili, abbiano uguali diritti alle risorse economiche, insieme all'accesso ai servizi di base (...)</p> <p><b>1.5</b> Entro il 2030, rafforzare la resilienza dei poveri e di coloro che si trovano in situazioni di vulnerabilit� e ridurre la loro esposizione e vulnerabilit� ad eventi climatici estremi, catastrofi e shock economici, sociali e ambientali</p>

Fonte: *Quadro strategico 2022-2025 dell'autorit  di regolazione per energia reti e ambiente*

In particolare, per orientare la propria regolazione strategica verso obiettivi di sostenibilit  sociale, economica e ambientale e accrescere in tale ottica la propria accountability verso gli stakeholder, l'Autorit  ha associato i singoli obiettivi del Quadro Strategico ad uno o pi  Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, nonch  gli specifici target ad essi collegati.

I criteri di sostenibilit  guideranno cos  l'azione strategica dell'Autorit  nel percorso di transizione ecologica, facilitando interventi volti a innovare, anche tramite una digitalizzazione crescente, i processi amministrativi interni, per renderli pi  efficienti, flessibili e trasparenti.

Le attivit  di programmazione di questo tipo incoraggiano l'individuazione di metriche innovative, da integrare in futuro anche nelle valutazioni dei benefici degli investimenti nei settori regolati. Grazie a nuovi sistemi di analisi e ad una interazione partecipata con gli stakeholder, l'Autorit  pu  definire, in coerenza con il quadro normativo nazionale ed europeo, metriche convergenti a livello interset-

toriale che possano, integrando il tradizionale strumento di analisi costi/benefici, meglio orientare le scelte di investimento infrastrutturale in modo coerente con il percorso di transizione ecologica del Paese, tenendo conto della tassonomia europea (ARERA, 2022).

### 11.6. *Conclusioni*

Come già affermato, lo sviluppo sostenibile è ormai al centro dei processi di policy making degli attori pubblici e privati della comunità internazionale. L'evoluzione del riconoscimento delle diverse dimensioni della sostenibilità ha raggiunto il suo punto di svolta nel 2015, con l'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dell'Agenda 2030 e dei 17 SDGs. Il raggiungimento degli obiettivi economici, sociali e ambientali promossi all'interno dell'Agenda ha reso necessaria l'instaurazione di un nuovo sistema di regolazione per la sostenibilità, accompagnato da un deciso cambio di paradigma culturale dal punto di vista metodologico, temporale e sostanziale, che influenzi le programmazioni strategiche e le attività di valutazione e di regolazione delle Autorità. L'obiettivo è quello di costruire quadri regolatori coerenti e adeguati, che sappiano recepire e promuovere le trasformazioni richieste in maniera sistemica, diventando attori chiave nel percorso di transizione ecologica e digitale in atto. In questo senso, la qualità della regolazione può essere promossa sia garantendo che le proposte legislative contribuiscano all'implementazione dell'Agenda 2030, sia integrando lo strategic foresight nel processo di elaborazione delle politiche, in ottica di adeguatezza, efficienza ed efficacia. Per valutare se sia possibile orientare la regolazione giuridica verso il perseguimento dell'obiettivi dell'Agenda è necessario promuovere una corretta comprensione del concetto di sostenibilità e analizzare l'origine e gli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile. L'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, in questo senso, può essere considerato uno strumento di attuazione in particolare del Goal 16 degli SDGs, il quale si propone di «Promuovere società pacifiche ed inclusive per lo sviluppo sostenibile, fornire accesso alla giustizia per tutti e costruire istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli». Per contribuire all'attuazione del Goal 16, risulta quindi indispensabile sostenere l'instaurazione di un rinnovato sistema giuridico finalizzato alla realizzazione dell'Agenda 2030, che valorizzi il ruolo delle normative e delle istituzioni preposte alla promozione di tale obiettivo su tutti i livelli (Giovannini e Riccaboni, 2021).

Per quanto riguarda la visione anticipante dei sistemi di governance, risulta sempre più centrale rafforzare gli strumenti di analisi e valutazione della regolazione, introducendo nuovi sistemi di determinazione degli obiettivi, migliorare il co-

ordinamento degli interventi con le altre istituzioni, elaborare sistemi di controllo innovativi nell'ambito della previsione e del risk management. I risultati e le indicazioni della previsione strategica annuale della Commissione europea assumono un ruolo centrale nel processo normativo europeo, attraverso l'identificazione dello strumento dello strategic foresight come il parametro rispetto al quale operare delle verifiche di adeguatezza e coerenza delle proposte legislative. Lo scopo è quello di garantire che ogni proposta elaborata sia adatta a rispondere alle sfide del futuro.



CAPITOLO DODICESIMO  
GLI STRUMENTI DI BETTER REGULATION  
NELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

*Marianna Mazzarella\* e Camilla Ramotti\*\**

SOMMARIO: 12.1. Premessa. – 12.2. Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione. – 12.3. Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle Autorità indipendenti. – 12.4. La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione. – 12.4.1. L'eshaustività e la completezza dell'AIR. – 12.4.2. La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR. – 12.4.3. Gli strumenti di better regulation nelle decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. – 12.5. Conclusioni.

### 12.1. *Premessa*

Il presente 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 2022. Non sono state riscontrate decisioni di rilievo in materia da parte della Corte costituzionale. Inizialmente, si esamina il ruolo di controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione promossi dalle Autorità amministrative indipendenti (paragrafo 12.2). La partecipazione dei soggetti destinatari degli atti regolatori è fondamentale per legittimare il potere di regolamentazione. Successivamente, vengono esaminate le principali pronunce del Consiglio di Stato riguardanti l'intensità e la tipologia di scrutinio esercitato sulle valutazioni tecniche delle Autorità (paragrafo 12.3). Si procede quindi all'analisi delle sentenze del Consiglio di Stato, nel suo ruolo consultivo, sugli strumenti di qualità della regolamentazione (paragrafo 12.4). Nel corso del 2022, il giudice amministrativo si è pronunciato sulla completezza e sull'eshaustività dell'analisi d'impatto della regolamentazione (paragrafo 12.4.1) e sul tipo di analisi e controllo dei risultati contenuti nella verifica d'impatto della regolamentazione (paragrafo 12.4.2), sottolineando l'efficacia di tali strumenti per valutazioni preventive e successive degli interventi normativi pianificati. Anche a livello regionale, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha emesso pareri su questo tema (paragrafo 12.4.3). L'analisi si conclude con alcune considerazioni conclusive (paragrafo 12.5).

\* Marianna Mazzarella ha scritto i paragrafi 12.1, 12.2, 12.3, 12.5.

\*\* Camilla Ramotti ha scritto i paragrafi 12.4, 12.4.1, 12.4.2, 12.4.3.

## 12.2. *Il controllo del giudice amministrativo sulle garanzie partecipative nei procedimenti di regolamentazione*

Affinché i destinatari degli atti regolatori delle Autorità amministrative indipendenti vedano tutelati i propri interessi e le loro attribuzioni siano legittimate, si sono rivelati essenziali gli appositi strumenti della garanzia della partecipazione e del contraddittorio (Clarich, 2005, pp. 154 ss.).

Anche nel 2022 il Consiglio di Stato, sez. VI, si è espresso sul tema mediante la sentenza 14 novembre 2022, n. 9951, avente a oggetto, per quanto interessa a questi fini, la valutazione dell'annullamento della delibera della Banca d'Italia n. 36/20, prot. n. 0113932/20 del 29 gennaio 2020, con la quale è stata disposta la revoca dell'autorizzazione concessa a una società, quale intermediario finanziario. Tale società, appellante, è una società finanziaria iscritta all'albo unico degli intermediari finanziari e attiva nell'attività di *factoring* di crediti, prevalentemente nei confronti della pubblica amministrazione. L'iscrizione era stata prima negata dalla Banca d'Italia e poi concessa in seguito a specifici controlli contabili. La Banca d'Italia ha poi disposto nuovi accertamenti ispettivi, da cui sono emerse anomalie di gestione di crediti e in seguito a cui la Banca d'Italia assumeva un giudizio sfavorevole sulla gestione della società appellante, ritenuta non prudente e sana. Nel caso di specie il giudice amministrativo ha chiarito la centralità del principio generale della partecipazione nel procedimento amministrativo, soprattutto laddove sia necessario rafforzare la tutela delle posizioni soggettive rispetto all'esercizio del potere pubblico. Ciò è ancora più valido in relazione all'esercizio del potere di regolazione delle Autorità amministrative indipendenti, in presenza del cui esercizio è necessaria una valorizzazione delle forme di legalità procedurale. A tal proposito il Consiglio di Stato ha richiamato la sentenza 7 aprile 2017, n. 69, della Corte costituzionale, in cui si evidenzia che «la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle Autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti». Pertanto, la «declinazione procedurale del principio di legalità» costituisce «un utile, ancorché parziale, complemento delle garanzie sostanziali». La Banca d'Italia esercita, in questo specifico caso, un potere che incide sull'attività economica del soggetto passivo del procedimento, relativo alla revoca dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di intermediazione finanziaria.

Il Consiglio di Stato ha, inoltre, evidenziato che «va fatta applicazione del principio ribadito ancora di recente dalla sezione, per cui le garanzie procedurali non possono, tuttavia, ridursi a mero rituale formalistico, con la conseguenza che, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa, il privato non può limitarsi a denunciare la lesione delle pretese partecipative, ma è anche tenuto ad

indicare o allegare, specificamente, gli elementi, fattuali o valutativi, che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento (Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 novembre 2022, n. 9541, 27 ottobre 2022, n. 9183; Id., Sez. VI, 27 aprile 2020, n. 2676; Id., Sez. VI, 29 febbraio 2019, n. 1405)».

### 12.3. *Il sindacato del Consiglio di Stato sulle valutazioni tecniche delle Autorità indipendenti*

Per legittimare i poteri e l'operato delle Autorità indipendenti si ritiene essenziale l'esercizio del sindacato giurisdizionale (Lorenzoni, 2021, pp. 245 ss.). Le valutazioni tecniche di tali Autorità sono, infatti, state oggetto delle decisioni dell'anno 2022 del Consiglio di Stato, risultate conformi agli anni precedenti (Mazzarella e Ramotti, 2022, pp. 175-177).

Esprimendosi sull'attività di vigilanza in materia bancaria, il giudice amministrativo di ultima istanza richiama il concetto di valutazioni tecniche complesse. Si tratta di giudizi che implicano «l'apprezzamento di una serie di elementi di fatto – definiti nella loro consistenza storica o naturalistica – in relazione fra di loro ed alla stregua di regole che non hanno il carattere di leggi scientifiche, esatte e non opinabili, ma sono il frutto di scienze inesatte ed opinabili, di carattere prevalentemente economico»<sup>1</sup>. Nell'esercizio di tale attività valutativa, è frequente la sovrapposizione logica tra l'elaborazione della valutazione tecnica e il bilanciamento di interessi pubblici, risultandone quasi un unico procedimento logico, riservato all'amministrazione ed escludente un sindacato giurisdizionale sostitutivo della valutazione amministrativa<sup>2</sup>. Il sindacato del giudice amministrativo può concernere anche l'accertamento dei fatti operato dall'Autorità, al fine di evitare un esercizio arbitrario specialistico dei poteri regolamentari. Il giudice è chiamato a valutare, nei limiti imposti dalla tecnicità scientifica della materia, se l'analisi economica e le valutazioni tecniche compiute dall'Autorità siano ragionevoli e proporzionate<sup>3</sup>. Il giudice amministrativo non può, in ogni caso, sostituire le valutazioni discrezionali dell'amministrazione con le proprie decisioni<sup>4</sup>. Non sono ammissibili le censure con cui il giudice amministrativo effettua contestazioni di merito in relazione ad apprezzamenti e valutazioni tecnico-discrezionali dell'Autorità. Il sindacato del giu-

<sup>1</sup> Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2022, n. 6254, punto 10.1.

<sup>2</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 6254/2022, punto 10.1.

<sup>3</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 6254/2022, punto 10.1. In senso conforme si v. anche T.A.R. Lazio, Roma, sez. IV bis, 15 giugno 2022, n. 7978.

<sup>4</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 6254/2022, punto 10.1; Cons. Stato, sez. VI, 14 ottobre 2022, n. 8765; T.A.R. Lazio, Roma, sez. IV bis, n. 7978/2022, nella quale vengono richiamati conformi precedenti giurisprudenziali, ormai consolidati: Cons. Stato, sez. VI, 7 ottobre 2021, n. 6696; Cons. Stato, sez. VI, 22 dicembre 2020, n. 8225.

dice amministrativo è ammesso solo in relazione alla «ragionevolezza, proporzionalità, adeguatezza, logicità, coerenza e completezza della valutazione, considerati anche per l'aspetto concernente la correttezza del criterio tecnico e del procedimento applicativo prescelto»<sup>5</sup>. Il giudice amministrativo è inoltre «pienamente abilitato a pervenire all'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale invocata, senza che entri in gioco e sia di ostacolo il divieto del sindacato sostitutivo del giudice amministrativo»<sup>6</sup>, essendo ammessa una piena conoscenza del fatto e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione<sup>7</sup>.

#### 12.4. *La funzione consultiva del Consiglio di Stato e gli strumenti di qualità della regolamentazione*

Il Consiglio di Stato in funzione consultiva si è pronunciato nel 2022 in diverse occasioni sugli strumenti di better regulation (Napolitano, 2022, pp. 153 ss.), soprattutto in relazione a schemi di atti normativi dei diversi Ministeri, con particolare riferimento alla analisi e alla verifica di impatto della regolamentazione.

Il più alto consesso della giustizia amministrativa ha evidenziato, anche in questi casi, quelle che sono la funzione e la rilevanza dell'AIR quale metodo di valutazione ex ante del potenziale impatto di una normativa, sia dal punto di vista della congruità, sia da quello della fattibilità. Per quel che concerne la VIR, il giudice ha sottolineato l'importanza vitale del monitoraggio delle normative entrate in vigore per la corretta redazione della VIR.

L'attività del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana è risultata, per il 2022, più scarna. Nell'unico parere rilevante rinvenuto, il Consiglio si è espresso, conformemente a quanto aveva già fatto negli anni passati, nel senso di sottolineare l'importanza degli strumenti di better regulation anche in ambito regionale e pur in assenza di una apposita normativa in materia.

##### 12.4.1. *L'eshaustività e la completezza dell'AIR*

Per quel che riguarda le decisioni in sede consultiva del Consiglio di Stato in materia di analisi di impatto della regolazione, occorre innanzitutto dare conto del parere definitivo espresso sullo schema di regolamento del Ministero dello

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 6254/2022, punto 10.3; Cons. Stato, sez. VI, 3 marzo 2022, n. 1510; Cons. Stato, sez. VI, n. 8765/2022.

<sup>6</sup> Cons. Stato, sez. VI, n. 6254/2022, punto 10.3, in cui si richiama la precedente sentenza Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2021, n. 584.

<sup>7</sup> Cons. Stato, sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 538, punto 4.5. Sul punto si conferma il precedente giurisprudenziale del Cons. Stato, sez. VI, 5 agosto 2019, n. 5559.

sviluppo economico, recante la determinazione dei requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie, sociosanitarie pubbliche e private e per gli esercenti le professioni sanitarie, i requisiti minimi di garanzia e le condizioni generali di operatività delle altre analoghe misure, nonché la previsione nel bilancio delle strutture sanitarie di un fondo rischi e di un fondo costituito dalla messa a riserva per competenza dei risarcimenti relativi ai sinistri denunciati<sup>8</sup>.

Il Consiglio di Stato ha rilevato in tale parere che la relazione AIR ha correttamente identificato gli obiettivi generali e specifici dello schema di regolamento nella diffusione delle polizze sanitarie, nell'aumento del numero di coperture assicurative, nell'ingresso di nuovi soggetti nel mercato assicurativo sanitario e nel ricorso più efficace ai sistemi di auto-ritenzione del rischio e individua conseguentemente gli indicatori per verificare nell'arco temporale di un triennio i risultati raggiunti<sup>9</sup>. Le finalità della relazione AIR sono infatti quelle di illustrare il «processo che conduce alla elaborazione delle normative recanti un significativo impatto sulla società» e che l'attenzione alla qualità della regolamentazione «equivale a un'attenzione ai destinatari ultimi dell'intervento normativo, che sono in definitiva i consociati cui le nuove norme devono applicarsi – e i loro rappresentanti nelle istituzioni e nelle organizzazioni sociali – anche per consentire un consapevole vaglio sulla congruità, utilità, efficacia di tali norme e, nel futuro, sulla loro perdurante validità ovvero sull'opportunità di una loro modifica»<sup>10</sup>.

Quanto alla rilevanza dell'analisi *ex ante* realizzata nell'AIR, il più alto consesso della giustizia amministrativa si è espresso sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante «Piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione»<sup>11</sup>. In questa occasione, il Consiglio di Stato ha evidenziato il particolare rilievo che ha una analisi adeguata ed *ex ante* dell'impianto delle nuove procedure, della loro fattibilità, della prevista successiva *compliance* alle stesse e del loro possibile funzionamento in concreto. Il giudice ha evidenziato come l'AIR in particolare si ponga «“a monte” della redazione dell'articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinarne il contenuto»<sup>12</sup>, non costituendo «un oneroso adempimento meramente formale, al quale si può in ipotesi anche provvedere *ex*

<sup>8</sup> Cons. Stato, sez. cons., 17 giugno 2022, n. 947.

<sup>9</sup> Il giudice, sul punto, sottolinea infatti come il testo della relazione AIR sia stato correttamente integrato con i dati relativi alla situazione esistente, affinché sia possibile anche il necessario raffronto in sede di valutazione *ex post*. Nel caso di specie, infatti, tale valutazione assume un ruolo essenziale proprio per la complessità delle finalità della legge, nonché per la rilevanza attribuita nell'ambito in questione alla copertura assicurativa (Cons. Stato, sez. cons., n. 947/2022, punto 4).

<sup>10</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 947/2022, punto 4.

<sup>11</sup> Cons. Stato, sez. cons., 19 gennaio 2022, n. 107.

<sup>12</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.1.

post, in via integrativa»<sup>13</sup>, quanto piuttosto «modalità essenziali del decision-making process»<sup>14</sup>, fondamentale per il perseguimento della qualità normativa<sup>15</sup>.

Il Consiglio di Stato ha, dunque, sottolineato ancora una volta quanto la relazione AIR risulti rilevante per la regolamentazione nel senso di prevedere ex ante l'impatto che una normativa può avere in particolare nei confronti dei consociati, sia dal punto di vista della congruità e della efficacia potenziale delle norme, sia da quello della fattibilità e della successiva *compliance* delle stesse. L'AIR, infatti, lungi dal poter avere una integrazione ex post, ha una importanza essenziale per l'elaborazione degli interventi normativi, potendo e dovendo contribuire a definirne i contenuti.

#### 12.4.2. *La giustificazione delle riforme e la verifica dei risultati tramite VIR*

Per quanto concerne l'attività consultiva del Consiglio di Stato relativa alle verifiche di impatto della regolamentazione, si può primariamente segnalare il parere definitivo reso sullo schema di decreto del Ministero della cultura, recante il regolamento contenente criteri e modalità di attribuzione e di utilizzo della Carta elettronica di cui all'articolo 1, commi 357 e 358, della legge 30 dicembre 2021, n. 234<sup>16</sup>. La sezione consultiva ha riportato l'orientamento prevalente del giudice amministrativo<sup>17</sup> sulla importanza fondamentale del monitoraggio «quale presupposto

<sup>13</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.1.

<sup>14</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.1.

<sup>15</sup> Nel caso di specie, l'AIR prodotta non risulterebbe capace di far emergere le questioni connesse alla fattibilità e alla *compliance* del testo normativo, poiché un'AIR strutturata efficacemente avrebbe dovuto far emergere tutte le problematiche connesse all'introduzione della piattaforma oggetto del decreto, nonché a individuare i mezzi idonei alla formazione del personale pubblico e alla comunicazione istituzionale per cittadini e imprese.

<sup>16</sup> Cons. Stato, sez. cons., 20 giugno 2022, n. 949. Nell'articolo 1, comma 357, l. n. 234/2021, è prevista la concessione, a decorrere dal 2023, di una Carta della cultura Giovani e di una Carta del merito. La prima è concessa a tutti i residenti nel territorio nazionale, nell'anno successivo a quello del compimento del diciottesimo anno di età, appartenenti a nuclei familiari con indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 35.000 euro. La seconda carta è invece indirizzata a soggetti che hanno conseguito il diploma finale presso istituti di istruzione secondaria superiore o equiparati con votazione di almeno cento centesimi, non oltre l'anno di compimento dei diciannove anni, assegnata e utilizzabile nell'anno successivo a quello di conseguimento del diploma e cumulabile con la Carta della cultura Giovani. Lo scopo di tali carte è quello di consentire l'acquisto di: biglietti per rappresentazioni teatrali e cinematografiche e spettacoli dal vivo; libri; abbonamenti a quotidiani periodici; musica registrata; prodotti dell'editoria audiovisiva; titoli di accesso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche, parchi naturali. Le carte sono inoltre pensate per sostenere i costi relativi a corsi di musica, teatro, danza, lingua straniera.

<sup>17</sup> Si tratta, tra gli altri, dei pareri: Cons. Stato, sez. cons., 24 febbraio 2026, n. 515; Cons. Stato, sez. cons., 14 marzo 2018, n. 635; Cons. Stato, sez. cons., 2 ottobre 2020, n. 2539; Cons. Stato, sez. cons., 2 aprile 2020, n. 690; Cons. Stato, sez. cons., 2 dicembre 2021, n. 1820.

per l'effettuazione della VIR ai fini della verifica della fase attuativa di ogni nuova normativa, per testarne l'idoneità a perseguire in concreto gli obiettivi fissati, anche quando il legislatore non ha previsto meccanismi di revisione, al fine di favorire eventuali adattamenti in sede regolamentare e, eventualmente, legislativa»<sup>18</sup>.

Nel caso di specie, rispetto al regolamento del 2021, il legislatore non ha raggiunto in pieno l'obiettivo di attribuire il beneficio a tutti i maggiorenni e tale esito negativo dell'attuazione normativa emerge proprio dalla VIR. Ne consegue che l'amministrazione responsabile dell'attuazione di una normativa non può limitare il monitoraggio ad alcuni soltanto degli aspetti – in questo caso, gli oneri derivanti dall'uso della Carta per verificare se la spesa rientri nei limiti –, risultando invece la necessità che vi sia una disposizione idonea a fare emergere le percentuali di mancata richiesta del beneficio, nonché i dati qualitativamente significativi al fine di comprendere perché il beneficio non è stato sfruttato da tutti i potenziali beneficiari, né da tutti quelli che lo avevano richiesto. Il Consiglio di Stato ritiene poi che i risultati di tali monitoraggi debbano essere oggetto di valutazione critica annuale proprio mediante VIR.

Il Consiglio di Stato, inoltre, nel già richiamato parere n. 107/2022, ha rilevato come sia fondamentale che si adotti un «approccio circolare alla regolamentazione»<sup>19</sup>. Un approccio di tale tipo richiede che si provveda – soprattutto quando ci si aspetti un impatto significativo della normativa che si adotta, come nel caso di specie<sup>20</sup> – all'effettuazione della VIR, trascorso un lasso di tempo ragionevole, per confermare o correggere le politiche adottate. La VIR che sembra necessaria in questa specifica ipotesi dovrebbe essere predisposta «con un adeguato monitoraggio in progress del funzionamento del meccanismo, nel primo periodo della sua entrata in vigore»<sup>21</sup>.

Nel 2022, il Consiglio di Stato si è soffermato sulla peculiare rilevanza che l'attività di monitoraggio – che si svolga in momenti diversi, se necessario – della efficacia delle normative entrate in vigore ha per la redazione della VIR. Quest'ultima risulta infatti di fondamentale importanza per la verifica dell'impatto di una normativa, soprattutto quando questa sia particolarmente significativa.

<sup>18</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 949/2022, punto 4.3.

<sup>19</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.6.

<sup>20</sup> Si tratta, infatti, di un parere reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla Piattaforma per la notificazione degli atti della pubblica amministrazione.

<sup>21</sup> Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.6. Data la rilevanza dell'intervento, il Consiglio di Stato ha richiesto l'inserimento di una disposizione ad hoc nello schema di regolamento sottoposto al suo vaglio.

12.4.3. *Gli strumenti di better regulation nelle decisioni del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana*

A livello regionale e per quel che concerne l'impiego degli strumenti di better regulation, risulta utile analizzare i pareri del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana.

L'attività del giudice su tale tema risulta, per il 2022, piuttosto scarna. Nell'unico parere interessante rinvenuto<sup>22</sup>, il Consiglio si esprime sullo schema di regolamento presidenziale recante il regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19, rimodulazione assetti organizzativi dei dipartimenti regionali ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3.

Nel caso di specie, il giudice ha rilevato che non si ravvisano violazioni delle regole concernenti il *drafting* normativo. In particolare, l'assenza dell'AIR è dovuta all'oggetto dello schema di regolamento che, riguardando l'organizzazione e il riordino degli uffici della Regione, si inquadra nella categoria dei cc.dd. regolamenti di organizzazione. Tale osservazione non possiede, in sé, particolare importanza. Ciò che rileva è invece l'aderenza all'orientamento del giudice riportato già negli annuari precedenti (Mocavini, 2021, pp. 200 ss.; Mazzarella e Ramotti, 2022, pp. 182 ss.) che vuole una continuità tra l'approccio seguito a livello statale e quello assunto a livello regionale.

Il giudice, nel parere in esame, si riferisce proprio al fatto che non sia necessaria una relazione AIR nel caso in cui i regolamenti rientrino nell'ambito dell'organizzazione, conformemente con quanto già statuito in precedenza<sup>23</sup> e «in analogia a quanto accade in ambito statale»<sup>24</sup>. Ciò porta a ritenere confermato l'approccio del giudice rispetto alla rilevanza degli strumenti di better regulation non solo a livello statale – dove esiste una disciplina dedicata –, ma anche a livello regionale – ambito nel quale una disciplina apposita sarebbe invece auspicabile<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> CGARS, 28 febbraio 2022, n. 22.

<sup>23</sup> Come nel caso del Decreto Presidenziale, Regione Sicilia, 27 giugno 2019, n. 12 recante regolamento di attuazione del Titolo II della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 19. Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali ai sensi dell'articolo 13, comma 3, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3. Modifica del decreto del Presidente della Regione 18 gennaio 2013, n. 6 e successive modifiche e integrazioni.

<sup>24</sup> CGARS, n. 22/2022, punto 3.2.

<sup>25</sup> Il CGARS menziona infatti, in questo caso come in decisioni passate (CGARS, 24 marzo 2021, n. 112; CGARS, 20 ottobre 2021, n. 343), quale testo di riferimento il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 settembre 2017, n. 169, regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione.

## 12.5 Conclusioni

La giurisprudenza amministrativa analizzata in relazione all'anno 2022 ha manifestato un andamento costante rispetto alle pronunce del 2021 (Mazzarella e Ramotti, 2022, pp. 173-185).

La partecipazione dei privati al procedimento amministrativo è, secondo il giudice amministrativo, uno strumento essenziale affinché le posizioni giuridiche soggettive siano maggiormente tutelate innanzi all'esercizio del potere pubblico e, soprattutto, delle Autorità amministrative indipendenti. Bisogna declinare il principio di legalità sotto il profilo procedurale per rafforzare le garanzie sostanziali.

Proprio per non incorrere in un esercizio arbitrario dei poteri regolamentari di tali Autorità, il giudice amministrativo è chiamato a esercitare un sindacato finalizzato ad accertare i fatti da cui origina l'adozione del provvedimento amministrativo da parte di questi soggetti. Egli deve inoltre esprimersi sulla ragionevolezza, sulla proporzionalità, sull'adeguatezza, sulla logicità, sulla coerenza e sulla completezza delle valutazioni tecniche elaborate dalle Autorità indipendenti, senza mai sostituirle con le proprie decisioni.

Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, si è espresso sull'analisi di impatto della regolamentazione. Il giudice, richiamando le finalità della relazione AIR, ha evidenziato la sua centralità nella previsione anticipata dell'impatto della normativa, in astratto e in concreto, sui destinatari, contribuendo a una definizione ex ante degli interventi del legislatore. In merito alla relazione AIR, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – evidenziando la rilevanza degli strumenti di better regulation a livello statale e regionale – ha affermato la possibilità di non adottarla in presenza di regolamenti di organizzazione, come già deciso in precedenza e analogamente a quanto accade in ambito statale.

Per quel che concerne la VIR, il Consiglio di Stato ritiene, invece, essenziale un'attività di monitoraggio dell'efficacia della normativa adottata. Solo controllando, anche in momenti differenti, l'impatto degli interventi legislativi, è possibile verificare il raggiungimento degli obiettivi.



CAPITOLO TREDICESIMO  
LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE NELLE REGIONI

*Paolo Colasante\**

SOMMARIO: 13.1. Premessa. – 13.2. La normativa regionale. – 13.3. Le clausole valutative, le note informative e le missioni valutative. – 13.4. Il seguito dato agli strumenti per la valutazione delle politiche regionali. Considerazioni conclusive.

### 13.1. *Premessa*

I temi della qualità della legislazione e della valutazione delle politiche legislative sono ormai trasversali a tutti i livelli di governo, a partire da quello sovranazionale, passando per quello statale e sino a giungere all'interesse che le Regioni e gli Enti locali hanno mostrato verso di essi nell'ultimo ventennio (Morfuni, 2014).

In generale, la better regulation risponde a una pluralità di funzioni che non si esaurisce nella – pur fondamentale – esigenza di dar luogo a norme agevolmente applicabili dagli operatori del diritto e comprensibili e conoscibili da parte dei cittadini che ne siano destinatari. Da questo punto di vista, non appare peraltro inutile ricordare la recente sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2023, che ha scrutinato la legittimità costituzionale di una normativa della Regione Molise, censurandola poiché irrimediabilmente oscura e in grado quindi di determinare un'intollerabile incertezza nell'applicazione concreta.

Come si accennava, al di là della “chiarezza” normativa a cui la better regulation tende, vi sono altre funzioni a cui quest'ultima risponde: *in primis*, l'efficacia delle politiche pubbliche, che configura un obiettivo tanto più pregnante quando lo si riferisce alle Regioni, le quali – ai sensi dell'articolo 117, commi 3 e 4, Cost. – sono titolari di competenze residuali e concorrenti particolarmente significative in merito. Potrebbe invero affermarsi che la maggior parte delle politiche pubbliche implicanti servizi diretti al cittadino sia affidata agli enti sub-statali, ossia Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni, mentre ben poco residua in capo allo Stato in questo campo.

Infatti, a ben vedere, lo Stato, pur esercitando molteplici fondamentali funzioni, è un livello di governo che non eroga in via diretta molti servizi al cittadino. È sì vero che i pochi servizi effettivamente forniti dal centro sono particolarmente rilevanti (istruzione, giustizia e previdenza), ma è altrettanto vero che per il resto i compiti operativi sono affidati ai livelli di governo più prossimi al cittadino, in

\* Primo ricercatore in Diritto Pubblico ISSIRFA-CNR.

particolare le Regioni, alle quali spettano le competenze in materia di tutela della salute, di politiche sociali, di formazione professionale, di supporto alle attività produttive e al mercato del lavoro e così via. Questi campi materiali si scindono poi in molteplici azioni positive di quel livello di governo andando a interessare diversi aspetti afferenti al godimento dei diritti civili e sociali dei cittadini. Si pensi, ad esempio, alle politiche sociali, che racchiudono in sé una pletora di interventi, a partire da quelli a favore della disabilità, della parità di genere, dei giovani, delle famiglie, e così via.

Per altro verso, l'obiettivo della *better regulation* dovrebbe condurre a un'ulteriore declinazione del funzionamento del circuito democratico e, volendo, del rapporto fiduciario fra Assemblee legislative e Giunte regionali, nel senso che la valutazione dello stato di attuazione di una certa normativa e dei risultati raggiunti nell'implementazione delle politiche pubbliche dovrebbe essere oggetto della funzione di controllo esercitata dai Consigli regionali o potrebbe essere, all'occorrenza, una delle componenti sulla base delle quali far valere la responsabilità degli Esecutivi.

Più in generale, l'adeguato utilizzo degli strumenti posti a disposizione degli operatori del settore (Commissioni consiliari *in primis*, ma anche organi o commissioni costituiti *ad hoc*) può contribuire a rimodellare il rapporto esistente fra Consigli ed Esecutivi regionali, legati sì da un rapporto di responsabilità politica, che fonda la necessità che i primi operino il proprio controllo sui secondi, ma anche da un rapporto di collaborazione, il cui fine primario è quello dell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza delle azioni pubbliche.

Poste queste premesse astratte, occorre guardare all'evoluzione del tema della qualità della regolazione a livello regionale e alla sua concreta implementazione, avendo cura di riprendere le fila della discussione attraverso un adeguato *flashback*, posto che l'ultima occasione in cui questo Annuario si è occupato di tale tematica risale al 2013 (Cacciatore, 2014) e che, tuttavia, nelle more, non sono mancate analisi in merito da cui attingere utili informazioni<sup>1</sup>.

In questo senso, appare comunque sempre utile richiamare due elementi di particolare rilevanza sul punto. Da un lato, l'Accordo adottato dalla Conferenza Stato-Regioni il 27 marzo 2007 in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, con cui le amministrazioni territoriali hanno assunto un impegno ad adottare una serie di iniziative per il miglioramento della qualità normativa e, in particolare, per l'introduzione e lo svolgimento di AIR, VIR, clausola valutativa, consultazioni e misurazioni degli oneri amministrativi.

Dall'altro lato, va ricordato il *network* interregionale sviluppato grazie alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, che ha favorito l'imple-

<sup>1</sup> Si vedano le edizioni 2014, 2015-16, 2017-18, 2019-20, 2021 e 2022 del *Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* a cura della Camera dei deputati, reperibili in [www.camera.it](http://www.camera.it).

mentazione del progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali), dal cui portale online è possibile rimanere aggiornati sulla tematica della better regulation nelle Regioni e dalla cui consultazione è inoltre agevole comprendere – anticipando quanto si ribadirà oltre – come le procedure di AIR e VIR contemplate a livello statale<sup>2</sup> costituiscano invero procedure raramente utilizzate dalle Regioni<sup>3</sup>, le quali sono maggiormente orientate verso altri strumenti (essenzialmente, clausole valutative, note informative e missioni valutative).

### 13.2. La normativa regionale

Allo stato attuale, risulta che pressoché tutte le Regioni si sono dotate di strumenti per la valutazione della qualità della legislazione e delle politiche legislative regionali. Le disposizioni che li prevedono – e che specificano la struttura competente in materia – sono talvolta inserite negli Statuti o nei Regolamenti interni dei Consigli regionali, talaltra in leggi di generale applicazione oppure riguardanti specifici settori e materie. Nella seguente tabella si fornisce un quadro completo in merito<sup>4</sup>.

**Tabella 13.1** – Previsioni normative regionali in tema di qualità della regolazione

	<b>Statuto regionale o legge statutaria (per autonomie speciali)</b>	<b>Legge regionale (non di settore)</b>	<b>Regolamenti consiliari</b>
Abruzzo	Art. 26 – La funzione di controllo Art. 27 – Il Comitato per la legislazione	L.R. n. 26/2010, recante “Disciplina generale sull’attività normativa regionale e sulla qualità della normazione”	Art. 57 – Qualità della normazione Art. 121 – Comitato per la legislazione
Basilicata	Art. 44 – La qualità delle leggi	L.R. n. 19/2001, recante “Introduzione e disciplina dell’analisi di impatto della regolazione e dell’analisi tecnico-normativa. (...)”	
Calabria			

<sup>2</sup> Sul punto si richiama il DPCM 15 settembre 2017, n. 169.

<sup>3</sup> V. nota n. 5.

<sup>4</sup> La fonte di riferimento per i dati esposti in questa tabella, oltre che dai siti istituzionali delle Regioni, è prevalentemente costituita dal portale online del progetto CAPIRe. Nel citare le leggi regionali in materia (terza colonna da sinistra), ci si limita a menzionare quelle di portata generale e non anche quelle relative a specifici settori di riferimento. Infine, si segnala che le disposizioni citate in tabella sono seguite dalla rubrica dell’articolo di legge di riferimento (oppure dal titolo del Capo della legge preso in considerazione).

Campania	Art. 29 – Norme sulla chiarezza dei testi normativi		Art. 82 – Qualità della legislazione (ma v. anche artt. successivi)
Emilia-Romagna	Art. 28 (c. 3) - Poteri e funzioni dell'Assemblea legislativa  Art. 53 – Impatto delle leggi e redazione dei testi	L.R. n. 18/2011, recante “Misure per l’attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione”	Titolo VI (artt. 45 ss.) – Procedure, modalità e strumenti per la qualità della normazione e il controllo sull’attuazione delle leggi – Pareri di conformità e altre disposizioni
Friuli-Venezia Giulia	Art. 7 (L.R. n. 17/2007) – Valutazione sull’attuazione dei progetti di legge		Art. 41 – Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione
Lazio		L.R. n. 7/2016, recante “Istituzione del Comitato per il monitoraggio dell’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali”	
Liguria		L.R. n. 13/2011, recante “Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa”	Art. 20- <i>bis</i> – Funzioni della V Commissione in materia di valutazione delle politiche regionali
Lombardia	Capo V del Titolo III (artt. 44-45) – Qualità, controllo e valutazione		Capo XII (artt. 108 ss.) – Comitato paritetico di controllo e valutazione
Marche	Art. 34 – Qualità della normazione		Capo VIII del Titolo I (artt. 37-42) – Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche
Molise	Capo I del Titolo IV (artt. 37-38) – Qualità e sistematicità delle leggi		
Piemonte	Art. 71 – Verifica dell’efficacia delle leggi regionali e dei rendimenti dell’attività Amministrativa	L.R. n. 3/2016, recante “Nuova disciplina dell’Istituto di ricerche economico e sociali del Piemonte I.R.E.S.”	Art. 45 – Clausole valutative e missioni valutative  Art. 46 – Comitato per la qualità della normazione e la valutazione delle politiche

Puglia	Art. 37 (c. 2) – Regolamento interno del Consiglio regionale	L.R. n. 29/2011, concernente “Semplificazione e qualità della normazione”	
Sardegna	Art. 13 (L.R. n. 1/2008) – Controllo dell’attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali		
Sicilia			Art. 160-ter – Comitato per la qualità della legislazione
Toscana	Art. 44 – Qualità delle fonti normative Art. 45 – Controllo sulle leggi	L.R. n. 55/2008, recante “Disposizioni in materia di qualità della normazione”	Art. 64 – Competenze della commissione di controllo
Umbria	Art. 61 – La valutazione, il controllo e la qualità dei testi normativi		Art. 34 – Valutazione delle politiche pubbliche Art. 40 – Comitato per il controllo e la valutazione
Valle d’Aosta		L.R. n. 3/2011 (art. 9, c. 2, lett. b), recante “Disposizioni in materia di autonomia funzionale e nuova disciplina dell’organizzazione amministrativa del Consiglio regionale della Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste”	
Veneto	Art. 23 – Qualità e impatto delle leggi		Art. 118 – Valutazione delle politiche
P.A. Trento		L.P. n. 5/2013, concernente “Controllo sull’attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche”	
P.A. Bolzano			

La tabella appena riportata offre quindi un immediato spaccato dello stato dell’arte, giacché ne risulta che tutte le autonomie hanno varato normative in materia di better regulation, fatta eccezione per la Calabria, la Sicilia e la Provincia autonoma di Bolzano.

Nei testi normativi citati, sono molteplici gli strumenti di better regulation contemplati, a partire dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e dalla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), i quali tuttavia sono stati scarsamente utilizzati dalle Regioni nel corso degli ultimi anni. Tendenza, questa, che conferma quanto già rilevato nei primi anni di applicazione<sup>5</sup>.

### *13.3. Le clausole valutative, le note informative e le missioni valutative*

Può affermarsi con un certo grado di attendibilità che, nell'ambito degli strumenti della better regulation, le Regioni prediligono le clausole valutative, che sono senza dubbio quello maggiormente previsto, per quanto neppure su questo aspetto possa dirsi che vi sia una particolare devozione delle Regioni alla valutazione delle proprie politiche legislative.

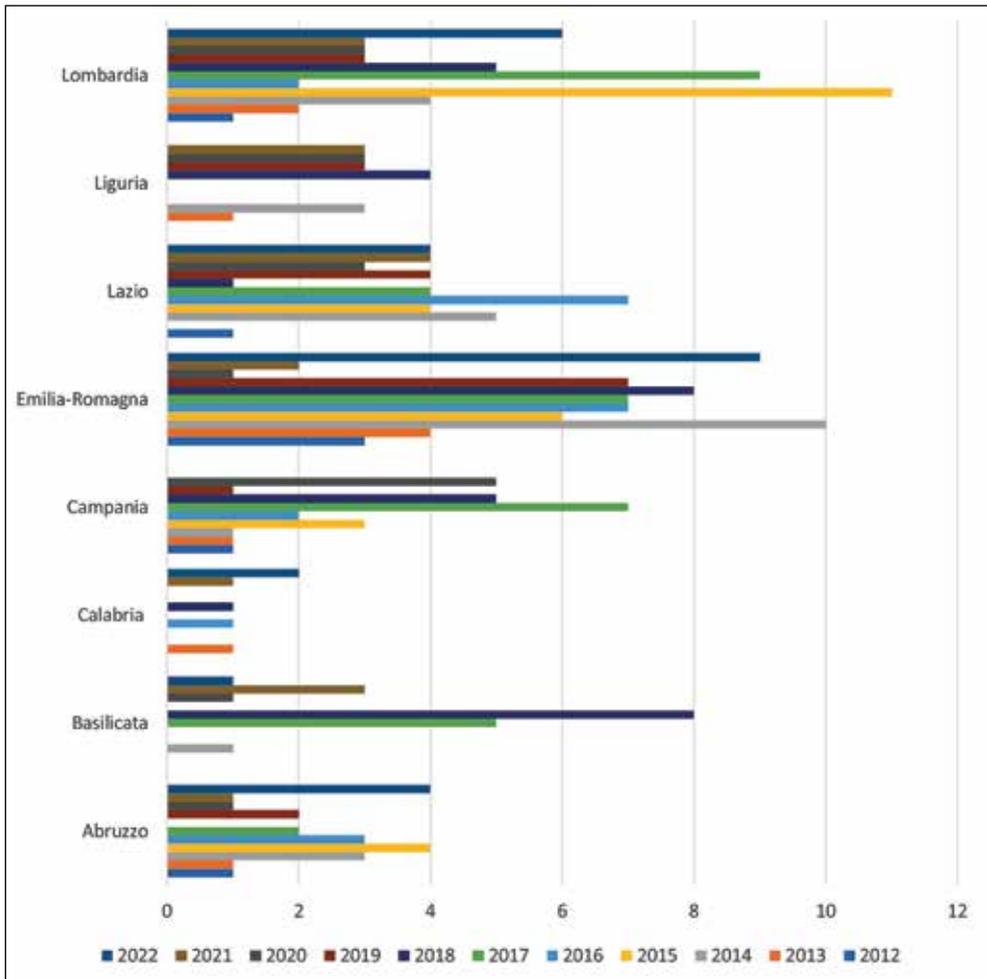
In effetti, nell'ultimo periodo il dato numerico delle clausole valutative complessivamente adottate dalle Regioni in via legislativa si sta attestando su valori piuttosto modesti: 41 nel 2022, 38 nel 2021 e 42 nel 2020, mentre la media dei sei anni precedenti si attestava su circa 56 clausole valutative all'anno (113 nel biennio 2018-2019, 123 nel biennio 2016-2017, 99 nel biennio 2014-2015).

Se poi si confronta il risultato dell'ultimo triennio con il miglior dato dell'ultimo decennio (2012-2022), non può non notarsi una notevole distanza dal "picco" del 2017, in cui le Regioni hanno approvato 82 clausole valutative, ossia circa il doppio di quelle varate in ciascuno degli ultimi tre anni.

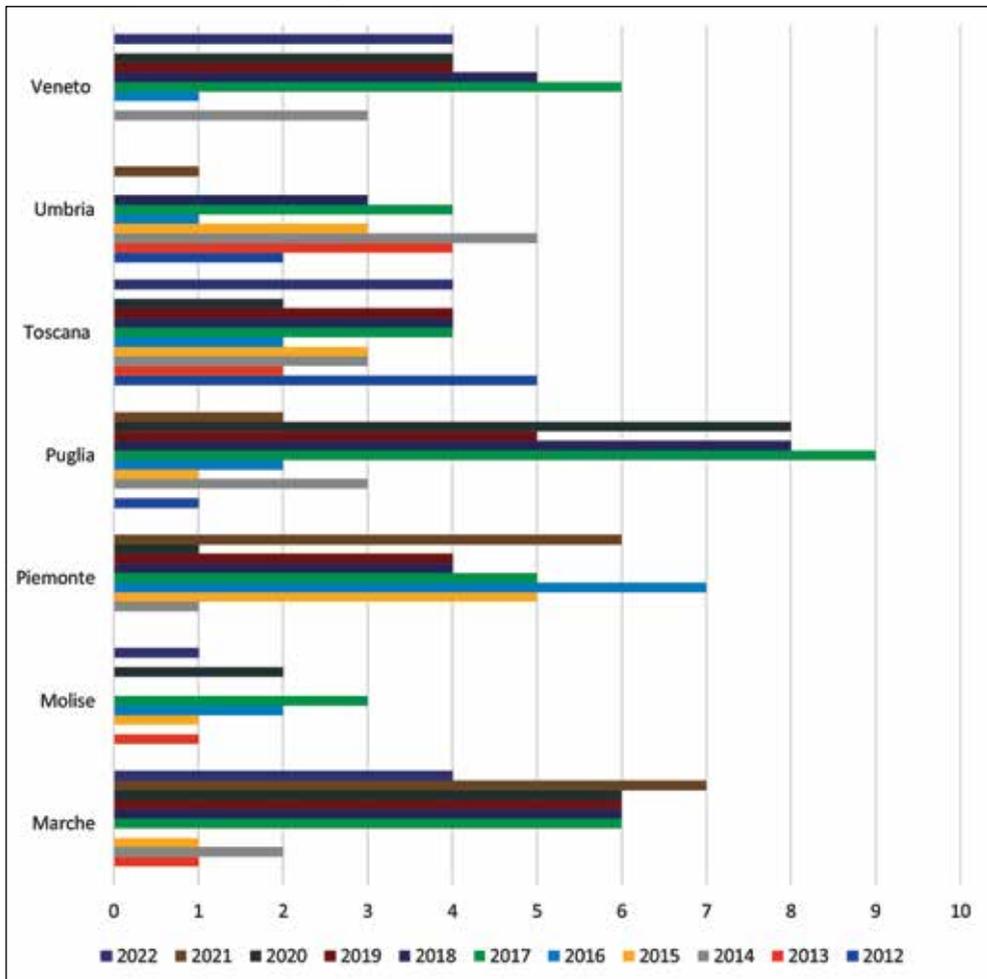
Passando all'analisi dei dati su base regionale, sembra utile fornire uno sguardo d'insieme relativo a tutte le Regioni e per ciascun anno a partire dal 2012 tramite l'ausilio dei Grafici che seguono (nn. 13.1, 13.2 e 13.3), di cui le prime due riportano i dati relativi alle Regioni ordinarie (suddivise in ordine alfabetico) e l'ultima reca quelli delle autonomie speciali.

<sup>5</sup> Cacciatore, 2014, p. 146, la quale osserva che «Malgrado molte regioni abbiano scelto di disciplinare normativamente o di adottare linee guide metodologiche per il ricorso all'AIR e, in misura minore, alla VIR, testimoniando la (presunta) volontà di riconoscerne il ruolo fondamentale nel processo normativo, solo poche di esse hanno proceduto alla concreta attuazione di tali strumenti».

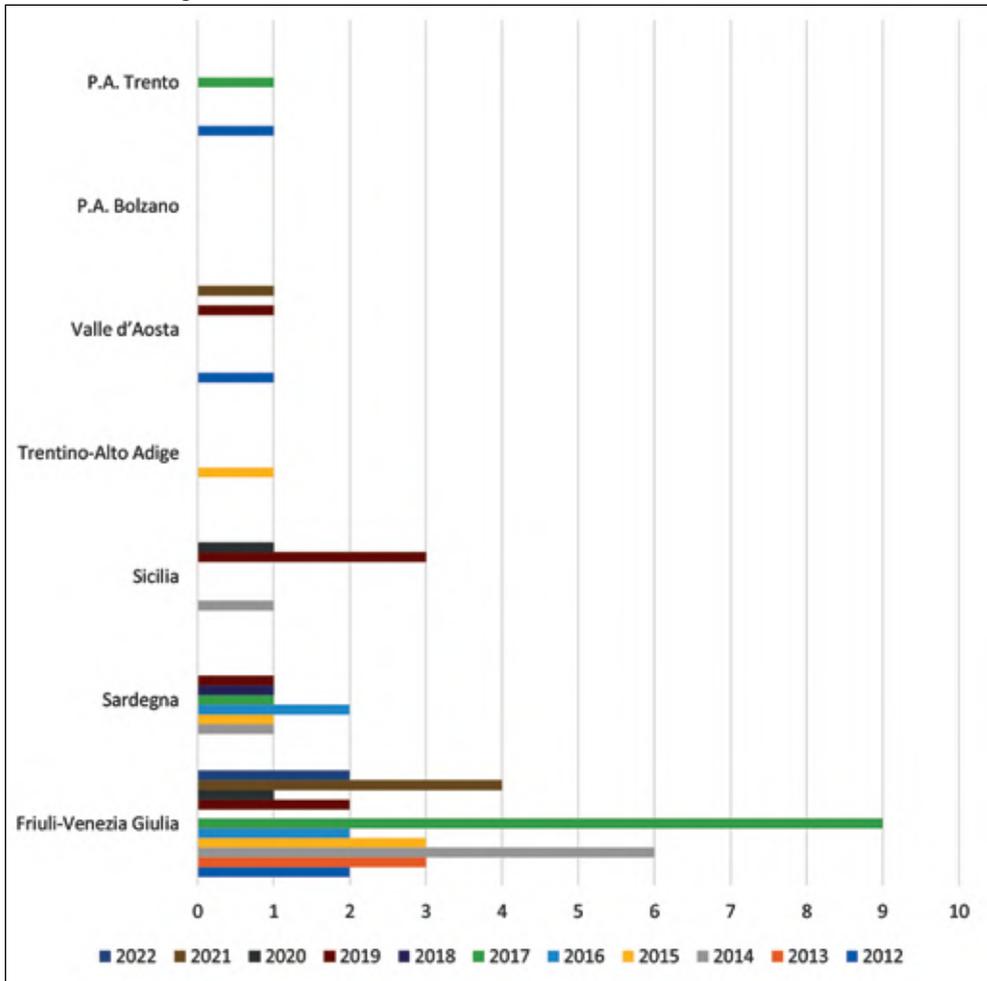
**Grafico 13.1** – 2012-2022, Regioni ordinarie (prima parte). Numero delle clausole valutative formulate in via legislativa.



**Grafico 13.2** – 2012-2022, Regioni ordinarie (seconda parte). Numero delle clausole valutative formulate in via legislativa.



**Grafico 13.3** – 2012-2022, Autonomie speciali. Numero delle clausole valutative formulate in via legislativa.



L'analisi dei grafici che precedono suggerisce un'immediata conclusione, e cioè che l'andamento delle singole Regioni rispetto alla predisposizione di clausole valutative è piuttosto ondivago, in quanto non contrassegnato da una significativa omogeneità di anno in anno. Può inoltre affermarsi che è abbastanza deludente il risultato delle Autonomie speciali rispetto alla previsione di clausole valutative, fra le quali solo il Friuli-Venezia Giulia sembra dare maggiore attenzione a questo strumento.

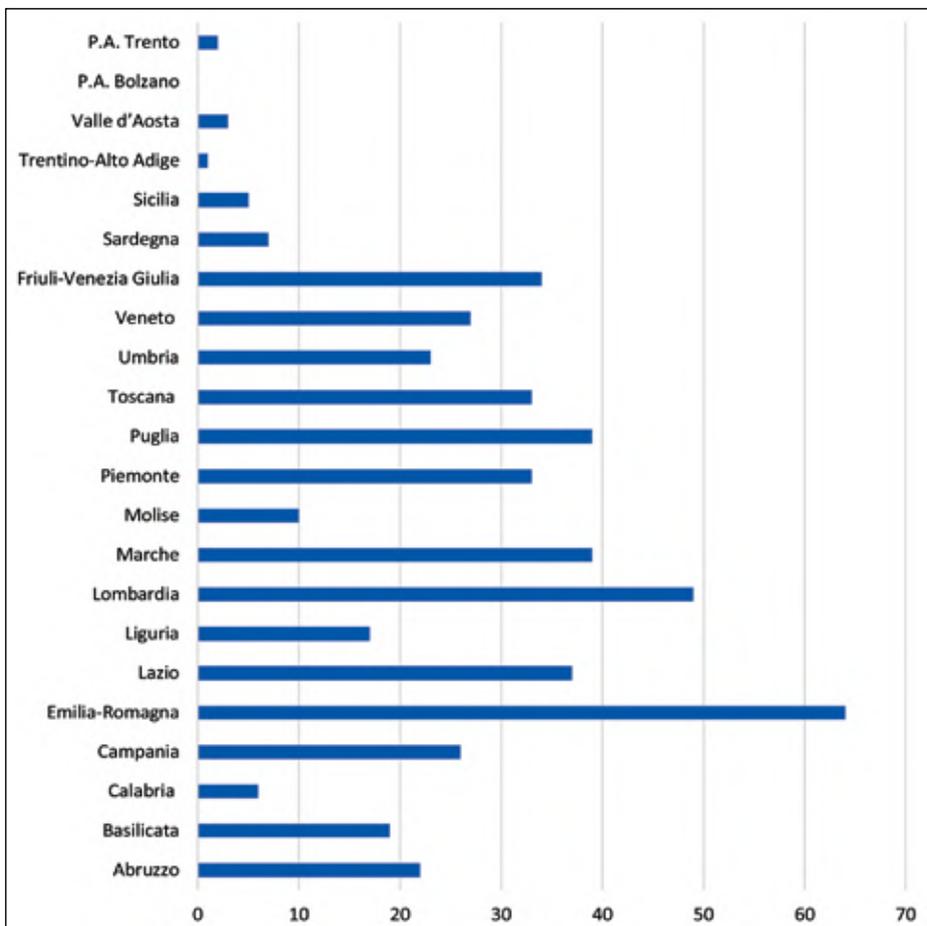
Un'ottica d'insieme è poi fornita dal Grafico 13.4, recante la somma delle clausole valutative formulate in via legislativa da ogni Regione negli anni 2012-2022, da cui emerge che il risultato migliore è quello della Regione Emilia-Romagna (64),

la quale è l'unica ad attestarsi al di sopra della soglia delle 50 clausole valutative, seguita dalla Lombardia, che si colloca appena al di sotto (49).

Nella “fascia” fra 31 e 40 clausole valutative si collocano poi 5 Regioni ordinarie (Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana) e una Regione speciale (Friuli Venezia Giulia). Tutte le altre, in ben 11 anni (2012-2022), hanno formulato clausole valutative meno di 30 volte. Fra esse il “fanalino di coda” è costituito dal gruppo composto dalle rimanenti autonomie speciali e dalle Regioni Calabria e Molise con un dato inferiore o uguale a 10.

Tutti i dati riportati nel Grafico 13.4 depongono comunque in senso univoco, giacché persino le Regioni più virtuose ricorrono al principale strumento di better regulation utilizzato in questo livello di governo con una frequenza media annuale bassissima.

**Grafico 13.4** – Somma delle clausole valutative formulate in via legislativa da ogni Regione negli anni 2012-2022.



Persino peggiore è il dato relativo alle note informative, che nel periodo considerato (2012-2022) sono state utilizzate solo da 7 fra Regioni e Province autonome il seguente numero di volte: 29 Toscana, 16 Lombardia, 9 Piemonte, 8 Abruzzo, 4 Provincia autonoma di Trento, 3 Veneto, 1 Emilia-Romagna.

Sono numericamente ancor più irrilevanti le missioni valutative (36 nel periodo considerato 2012-2022), prevalentemente utilizzate dalla Regione Lombardia.

#### *13.4. Il seguito dato agli strumenti per la valutazione delle politiche regionali. Considerazioni conclusive*

L'analisi sin qui seguita conduce a considerazioni conclusive piuttosto evidenti, nel senso che è chiaro che dal punto di vista regionale gli strumenti di better regulation, pur astrattamente previsti e caldeggiati, non hanno ricevuto un seguito soddisfacente. Sono pressoché totalmente assenti le AIR e le VIR in senso proprio e si ricorre quasi esclusivamente alla formulazione di clausole valutative, peraltro con una frequenza tale da non poter far affermare che vi sia una significativa sensibilità in materia. Alcune Regioni fanno eccezione nel senso che registrano un dato meno sconcertante, ma comunque non soddisfacente.

Peraltro, è stato altresì ampiamente dimostrato in altra sede<sup>6</sup> come gli strumenti a disposizione delle Regioni per la valutazione delle politiche regionali (e quelli da loro concretamente utilizzati) non abbiano avuto un seguito significativo nelle competenti sedi politiche, in quanto, sebbene sia vero che vi siano diverse Regioni che segnalano casi in cui i risultati di attività informative legate al controllo e alla valutazione delle politiche sono stati presentati nelle competenti Commissioni o in Aula, vi è però da osservare che ciò è piuttosto raro e tutt'al più sfocia – in sporadiche occasioni – in atti di indirizzo da parte delle Commissioni o dell'Aula. Tali strumenti stentano quindi a tradursi in effettive conseguenze pratiche o, almeno, in rilevanti atti di natura politica.

Non resta che auspicare che nei prossimi anni, magari anche grazie a una rinnovata attività di raccordo fra Stato e Regioni, vi possa essere un modulo comune a tutte le Regioni che rinvigorisca il ricorso agli strumenti di better regulation, a beneficio dei cittadini e delle istituzioni stesse.

<sup>6</sup> V. nota n. 1.



## BIBLIOGRAFIA UNICA

- AA. VV. *Atti del seminario Il PNRR e le Assemblee elettive*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 3/2022, disponibile al link [piemonteautonomie.it](http://piemonteautonomie.it).
- AGCM (2020), *Comunicazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sugli accordi di cooperazione e l'emergenza Covid-19*, consultabile all'indirizzo <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/Testo%20Comunicazione%20cooperazione%20e%20Covid-19.pdf>.
- AGCM (2021a), *Relazione annuale sull'attività svolta. 2020*, Roma, 31 marzo 2021.
- AGCM (2021b), AS1730 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2021*, in *Bollettino* n. 13/2021.
- AGCM (2022a), AS1821 - *Bandi di gara dei concessionari autostradali*, in *Bollettino* n. 12/2022.
- AGCM (2022b), *Esiti dell'attività di advocacy nel biennio 2020-2021*, Roma, 6 dicembre 2022, consultabile all'indirizzo [https://www.agcm.it/dotcmsdoc/monitoraggio-advocacy/Monitoraggio\\_2022\\_Esiti\\_attivit%C3%A0\\_advocacy.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/monitoraggio-advocacy/Monitoraggio_2022_Esiti_attivit%C3%A0_advocacy.pdf).
- AGCM (2022c), AS1824 - *Proposte di riforma concorrenziale relative ai settori dell'energia elettrica e del servizio idrico integrato ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza. Anno 2022*, in *Bollettino* n. 13/2022.
- AGCM (2022d), AS1838 - *Regione Lombardia - Legge regionale 16 dicembre 2021 relativa a professioni sportive inerenti alla montagna*, in *Bollettino* n. 21/2022.
- AGCM (2023), *Relazione annuale sull'attività svolta. 2022*, Roma, 31 marzo 2023, pp. 65-67.
- G. Amato (1997), *Le autorità amministrative indipendenti*, Milano, Giuffrè.
- ARERA, *Quadro strategico 2022-2025, Allegato A*, disponibile al link <https://www.arera.it/allegati/docs/22/002-22alla.pdf>.
- M.B. Armiento (2021), *La soft regulation nelle autorità indipendenti e gli strumenti per la qualità delle regole*, in G. Mazzantini, L. Tafani (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione*, Annuario 2020, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 265-282.
- M.B. Armiento (2022a), *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, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 139-153.
- M.B. Armiento (2022b), *Regolazione soft dei mercati e qualità delle regole*, in «*Rivista della Regolazione dei mercati*», n. 2, p. 595-624.
- AsviS (2021a), *Le future generazioni fanno il loro ingresso nella Costituzione*, 20 Maggio 2021, in [asvis.it](http://asvis.it).

- AsviS (2021b), *Un approccio sistemico per comprendere e influenzare il mondo che ci circonda*, 10 settembre 2021, in [asvis.it](http://asvis.it).
- AsviS (2022a), *Verso un futuro verde e digitale: una strategia integrata per la transizione*, 5 luglio 2022, in [asvis.it](http://asvis.it).
- AsviS (2022b), *Rapporto 2022, "L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile"*, consultabile a link [https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto\\_ASviS/Rapporto\\_ASviS\\_2022/RapportoASviS2022.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_ASviS/Rapporto_ASviS_2022/RapportoASviS2022.pdf).
- V. Atripaldi (2004), *Leale cooperazione comunitaria ed obbligo degli Stati al riesame degli atti amministrativi definitivi contrari al diritto comunitario*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», pp. 883-888.
- Banca d'Italia (2023), *Relazione annuale – anno 2022*, p. 35.
- L. Bartolucci (2022a), *Riforma dei regolamenti parlamentari e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in «Consulta online», II/2022.
- L. Bartolucci (2022b), *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», n. 2/2022, consultabile al link <https://iris.luiss.it/bitstream/11385/219806/1/03-Bartolucci-FQC-2-2022.pdf>.
- L. Bartolucci e L. Gianniti (2022), *The Italian Legislative Procedure During the Pandemic Emergency, the National Recovery and Resilience Plan and the Reform of Parliamentary Rules of Procedure*, in «International Journal of Parliamentary Studies» (2022), pp. 1-9.
- S. Battini, G. Vesperini (2010), *L'indipendenza del regolatore nazionale imposta dal diritto europeo e globale*, M. D'Alberti, A. Pajno (a cura di), *Arbitri dei mercati, le autorità indipendenti e l'economia*, Bologna, Il Mulino.
- R.R. Baxter (1980), *International Law in Her Infinite Variety*, in «The International and Comparative Law Quarterly», p. 549.
- M. Benedetti (2022), *La semplificazione nell'ambito del PNRR*, Webinar del 4 maggio 2022. Le slide sono reperibili al seguente link: <http://eventipa.formez.it/node/366492>.
- M. Benvenuti (2022), *Le conseguenze costituzionali della guerra russo-ucraina. Prime considerazioni*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 3/2022.
- C. Bertolino (2023), *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, in «Osservatorio costituzionale AIC», 2/2023.
- E. Bilardo (2022), *Le pratiche di better regulation a livello europeo: il quadro del Better Regulation Practices across the European Union 2022 tra presente e futuro*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», n. XIII, vol. 4, pp. 15-22.
- G. Borchardt, K. Wellens (1989), *Soft Law in European Community Law*, in «European Law Review», n. 14, p. 267.
- Brundtland Commission (1987), *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*, disponibile al link: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.
- E. Bruti Liberati (2023), *La legge annuale sulla concorrenza e la sua difficile attuazione*, in «Giornale di diritto amministrativo», pp. 142-157.
- M.E. Bucalo (2018), *Autorità indipendenti e soft law. Forme, contenuti, limiti e tutele*, Torino, Giappichelli.

- F. Cacciatore (2014), *La qualità della regolazione nelle regioni*, in A. Natalini, F. Sarpi, G. Vesperini (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione – Annuario 2013*, Osservatorio AIR, p. 137 ss.
- Camera dei deputati (2021), Servizio Studi, *Le applicazioni della «legge quadro sulle missioni internazionali»*, 1° ottobre 2021, XVIII legislatura, disponibile al link [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105063.pdf?\\_1700054908127](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105063.pdf?_1700054908127).
- Camera dei deputati (2022a), Osservatorio sulla legislazione e CNR-ISSIRFA, *Il PNRR e le Assemblee legislative. Nota tematica per il seminario di Torino del 1° aprile 2022*, disponibile al link INDICE (camera.it).
- Camera dei deputati (2022b), Servizio Studi, *Delega al Governo in materia di contratti pubblici*, 15 giugno disponibile al link: [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1335955.pdf?\\_1691743750373](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1335955.pdf?_1691743750373).
- Camera dei deputati (2022c), Servizio Studi, *Quadro di sintesi degli interventi n. 576 /3*, disponibile al link: <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/D22050c.Pdf>.
- Camera dei deputati (2023), Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2022-2023*, Roma, pp. 19-48.
- R. Camponi (2022), *La risoluzione dei conflitti amministrativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Tesi di laurea in diritto amministrativo presso LUISS-Guido Carli, p. 223, disponibile al link: [https://tesi.luiss.it/35863/1/154223\\_CAMPONI\\_RAIMONDO.pdf](https://tesi.luiss.it/35863/1/154223_CAMPONI_RAIMONDO.pdf).
- L. Carbone (2008), *Audizione presso la Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa*, Resoconto stenografico 23 settembre 2008, p. 4.
- L. Carbone (2023), *La scommessa del “Codice dei contratti pubblici” e il suo futuro*, in «www.giustizia-amministrativa.it», p. 9.
- A. Carboni (2023), *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul diritto e la prassi parlamentare: l'espansione dei limiti della prorogatio nella XVIII Legislatura*, in D. De Lungo e F. S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, Giappichelli, pp. 61-76.
- M. Cartabia (2014), *Commento all'art. 4, par. 2, TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, p. 23.
- L. Casini (2023), *Il governo legislatore*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1/2023, pp. 149-169.
- S. Cassese (2023), *Gli errori da evitare sul PNRR*, in «Corriere della Sera – 19 luglio 2023», p. 30.
- E. Catelani (2022), *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in «Rivista AIC», 3/2022.
- C.B. Ceffa (2023), *La semplificazione normativa nel PNRR: verso una vera riforma (ri) abilitante in tema di qualità della regolazione?*, in «federalismi.it», 11/2023, pp. 22-53.
- A. Celotto (2009), *La primauté nel Trattato di Lisbona*, A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, p. 371-402.
- L. Ciaurro (2022), *Odissea nelle modifiche dei regolamenti delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2022, pp. 483-563.

- CIPE (2017), *Approvazione della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, Delibera n. 108/2017*, Comitato interministeriale per la programmazione economica, 22 dicembre 2017.
- M. Clarich (2005), *Autorit indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, il Mulino, 154 ss.
- Commissione europea (2020a), *Comunicazione della Commissione. Quadro temporaneo per la valutazione delle questioni in materia di antitrust relative alla cooperazione tra imprese volta a rispondere alle situazioni di emergenza causate dall'attuale pandemia di Covid-19* (2020/C 116 I/02), consultabile alla pagina [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=EN).
- Commissione europea (2020b), comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa pi resiliente*, Bruxelles, 9.9.2020
- Commissione europea (2021a), *Better Regulation - Joining forces to make better laws*, Bruxelles
- Commissione europea (2021b), comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Capacit e libert di azione dell'UE*, Bruxelles, 8.9.2021.
- Commissione europea (2022a), *Commission notice on informal guidance relating to novel or unresolved questions concerning Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union that arise in individual cases (guidance letters)* (SWD(2022) 326 final), Brussels, 3.10.2022.
- Commissione europea (2022b), *Applicare il diritto dell'UE per un'Europa dei risultati*, COM(2022) 518 final, Bruxelles, 13.10.2022.
- Commissione europea (2022c), *Regulatory Scrutiny Board - Annual Report 2022*, Bruxelles, Publications Office of the European Union.
- Commissione europea (2022d), comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Abbinamento tra transizione verde e transizione digitale nel nuovo contesto geopolitico*, Bruxelles, 29.6.2022.
- Commissione europea (2023a), *Programma di lavoro della Commissione 2023 - Un'Unione salda e unita - COM(2022)548*.
- Commissione europea (2023b), *The European Union's action to simplify legislation - Annual Burden Survey 2022*, Bruxelles.
- Commissione parlamentare per la semplificazione (2022), *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attivit di impresa approvato nella seduta del 3 agosto 2022*, reperibile al link: [https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/59/indag/c59\\_procedure/2022/08/03/leg.18.stencomm.data20220803.U1.com59.indag.c59\\_procedure.0032.pdf](https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/59/indag/c59_procedure/2022/08/03/leg.18.stencomm.data20220803.U1.com59.indag.c59_procedure.0032.pdf).
- Confindustria (2022), *Nota di aggiornamento - DDL concorrenza 2021*, 4 agosto 2022, reperibile al link: [https://www.confindustria.it/wcm/connect/3e0969e9-b4ec-4898-bad2-061e824792c1/Nota+DDL+concorrenza+-+approvazione+definitiva.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-3e0969e9-b4ec-4898-bad2-061e824792c1-o9Jxa-I](https://www.confindustria.it/wcm/connect/3e0969e9-b4ec-4898-bad2-061e824792c1/Nota+DDL+concorrenza+-+approvazione+definitiva.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-3e0969e9-b4ec-4898-bad2-061e824792c1-o9Jxa-I).
- Confindustria (2023a), *Memoria per l'Audizione relativa al Decreto-legge n. 13/2023 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonch per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune"*, reperibile al

- link: [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/425/847/CONFINDUSTRIA.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/425/847/CONFINDUSTRIA.pdf)  
 Confindustria (2023b), *Nota di aggiornamento - Decreto-legge "Energia 1" - Esiti prima lettura*, reperibile al link: [https://www.confindustria.it/wcm/connect/d4951f56-9efb-41f1-8954-9bb87a70aeab/Conversione+DL+Energia+1\\_20\\_04\\_2022++.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\\_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-d4951f56-9efb-41f1-8954-9bb87a70aeab-o1cNe6t](https://www.confindustria.it/wcm/connect/d4951f56-9efb-41f1-8954-9bb87a70aeab/Conversione+DL+Energia+1_20_04_2022++.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-d4951f56-9efb-41f1-8954-9bb87a70aeab-o1cNe6t).
- A. Conzutti (2022), *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in «Quaderni costituzionali», 4/2022, pp. 725-752.
- Consiglio dell'Unione europea (2019), *Conclusioni del Consiglio sulla coerenza delle politiche per lo sviluppo (CPS)*, Bruxelles, 16 maggio 2019, reperibile al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9132-2019-INIT/it/pdf>.
- Corte dei Conti (2022), *Rivista, Quaderni della Rivista* in <http://www.rivistacorteconti.it/>, *Le autorità amministrative indipendenti*, Quaderno n.1/2022.
- M. De Benedetto (2016), *La qualità della funzione regolatoria: ieri, oggi e domani*, in M. Cafagno-F. Manganaro (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Vol. 5, nell'opera D. Sorace, L. Ferrara (a cura di), *A centocinquanta anni dell'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press.
- B. De Witte (2021), *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering Of An Economic Policy Shift*, in «Common Market Law Review», 3/2021, pp. 635 – 682.
- E. Deidda Gagliardo, R. Saporito (2021), *Il Piao come strumento di programmazione integrata per la creazione di Valore pubblico*, in «Rivista italiana di public management», 2/2021, pp. 196-236.
- R. Di Cesare e A. Zito (2022), *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi*, 21 settembre 2022, disponibile al link [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- V. Di Porto (2018), *Il Comitato per la legislazione, venti anni dopo*, Luiss School of Government, Working Paper Series (SOG), n. 45, luglio.
- V. Di Porto (2020), *La riforma "furba" e le possibili opportunità per riforme regolamentari che assecondino le tendenze monocamerali dell'ordinamento*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 3, 2020. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- 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*, disponibile al link: [www.academia.edu](http://www.academia.edu). Di Porto.
- O. Elias, C. Lim (1997), *General Principles of Law, Soft Law and the Identification of International Law*, in «Netherlands Yearbook of International Law», pp. 3-49.
- N. Foster (2015), *Foster on Eu Law*, Oxford, OUP Oxford.
- L. S. Fuerth (2009), *Foresight and anticipatory governance*.
- Futura Network (2023), *Un nuovo contratto sociale per la sostenibilità e il benessere delle persone*, in «[futuranetwork.eu](http://futuranetwork.eu)».
- R. Garofoli (2021), *Diritto Amministrativo. Parte generale e parte speciale*, Bari, Nel diritto editore.
- E. Giovannini e A. Riccaboni (2021), *Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, ASviS e Santa Chiara Lab*, Roma disponibile al link [asvis.it](http://asvis.it).

- E. Griglio, *Il drafting normativo nelle torsioni del sistema delle fonti tra emergenza pandemica e interventi per la ripresa*, in V. Di Porto e E. Espa (2022), *Annuario AIR 2021*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- H. Kutscher (1976), *Alcune tesi sui metodi d'interpretazione del diritto comunitario dal punto di vista d'un giudice*, in «Rivista di diritto europeo», p. 6 e ss.
- M. Ladu (2022), *La fine della XVIII legislatura: ennesimo scioglimento anticipato e ricorrenti criticità*, in «Quaderni costituzionali», 4/2022.
- L. Lorenzoni (2021), *Valutazioni tecniche e giudice amministrativo. Il caso delle comunicazioni elettroniche*, in «Nuove autonomie», n. 1, pp. 245-276.
- N. Lupo (2023a), *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo"*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 4, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- N. Lupo (2023b), *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in «Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale», 2/2023, pp. 435-437.
- N. Lupo (2022a), *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in «Federalismi.it».
- N. Lupo (2022b), *L'impatto del Covid-19 sulle istituzioni: stress test o fatto costituzionale? Prefazione*, in L. Bartolucci, L. Di Majo, *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, Editoriale scientifica.
- N. Lupo (2022c), *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in «Diritto pubblico», 3/2022, pp. 729-755.
- N. Lupo (2022d), *Ciclo di audizioni su qualità della legislazione ed emergenza del Comitato per la legislazione della Camera, Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione. Quinto turno di presidenza*, Camera dei deputati, XVIII legislatura, 13 settembre 2022.
- M. Macchia (2023), *L'amministrazione del PNRR: un cambio di paradigma?*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 4/2023, p. 453.
- A. Manzella (2022), *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in «federalismi.it», 19/2022, pp. 145-152.
- M. Marazzini (2023), *I poteri normativi del Governo nell'emergenza bellica in Ucraina. Alcuni spunti critici a partire dall'invio di aiuti militari e sulla loro secrezione*, in «Consulta online», fasc. 1/2023.
- B.G. Mattarella (2011), *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, il Mulino, Bologna.
- B.G. Mattarella (2022), *La delega (in bianco) per la riforma dei contratti pubblici*, «Giornale di diritto amministrativo», 5/2022, p. 589.
- A. Mattera Ricigliano (1989), *Il mercato unico europeo*, Torino, Utet.
- A. Mattosio (2022), *Lo schema di regolamento sul Piano integrato di attività e organizzazione*, in «Amministrazione in cammino», 2/2022, pp. 1-18.
- 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*, Osservatorio AIR, consultabile alla pagina <https://www.osservatorioair.it/it/node/987>.
- M. Mazarella, 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 stru-*

- menti per la qualità della regolazione. *Annuario 2021*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 173-185.
- M. Melchior (1979), *Le communication de la Commission. Contribution à l'étude des actes communautaires non prévus par les traités*, in *M. Langes Fernand Debousse, Nathan – Labor, Paris – Bruxelles*, vol. 2, 1979, p. 243.
- F. Micari (2022), *L'introduzione del Comitato per la legislazione al Senato: commento al nuovo articolo 20-bis del Regolamento*, nel fasc. 5/2022 (5 ottobre 2022) dell'osservatorio costituzionale curato dalla Associazione italiana dei costituzionalisti, disponibile al link: [www.aic.it](http://www.aic.it).
- Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (2023), *Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile 2022*, pubblicata l'8 novembre 2023.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2022), *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)*, Edizione aggiornata allegata alla circolare RGS n. 33 del 13 ottobre 2022.
- G. Mocavini (2021), *Gli strumenti di better regulation nella giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in G. Mazzantini e L. Tafani (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2020*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 185-202.
- G. Morbidelli (2016), *Degli effetti giuridici della soft law*, in «Rivista della Regolazione dei mercati», n. 2.
- E. Morfuni (2014), *Gli strumenti per la qualità della regolazione nelle regioni: esperienze di AIR e VIR*, in «Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR», pp. 29-34.
- G. Napolitano (2022), *Consiglio di Stato e qualità della regolazione tra pandemia e PNRR*, in «Giornale di diritto amministrativo», n. 2, pp. 153-158.
- I.A. Nicotra (2022), *Le tendenze della produzione normativa alla luce di pandemia, crisi economica, guerra e cambiamento climatico*, in «Osservatorio sulle fonti», n. 2, p. 873-905.
- OCSE (2012), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, disponibile al link <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/recommendations-guidelines.htm>.
- OCSE (2016), *Being an Independent Regulator, The Governance of Regulators*, Parigi, OECD Publishing.
- OCSE (2019), *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Policy Coherence for Sustainable Development*, Parigi, OECD Publishing, 11 dicembre.
- OCSE (2021a), *Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*, Parigi, OECD Publishing.
- OCSE (2021b), *Foresight and Anticipatory Governance in Practice*, Strategic Foresight Unit, Parigi, OECD Publishing.
- OCSE (2022a), *Equipping Agile and Autonomous Regulators, The Governance of Regulators*, Parigi, OECD Publishing.
- OCSE (2022b), *Better Regulation Practices across the European Union 2022*, OECD Publishing, Parigi.
- F. Pacini (2022), *Ai confini della normatività. Hard law e soft law in "tempi difficili"*, testo provvisorio della relazione al convegno annuale dell'Associazione del Gruppo di Pisa, Firenze 17-18, Giugno 2022, attualmente disponibile al seguente link <https://www.>

- gruppodipisa.it/images/convegni/2022\_Convegno\_Firenze/Fabio\_Pacini\_-\_Ai\_confini\_della\_normativita.pdf, pp. 1-30.
- S. Paparo, F. Bassanini (2023), *Per accelerare la transizione energetica: proposte di ulteriore semplificazione delle procedure amministrative*, Paper Astrid n. 89.
- Parlamento europeo e Consiglio (2020), Regolamento (Ue) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (Ue) 2019/2088, 18 giugno 2020.
- Parlamento europeo e Consiglio (2021), Regolamento (Ue) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, 12 febbraio 2021.
- G. Piccirilli (2023), *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la «fisarmonica» governativa*, in V. Di Porto, F. Pammolli, A. Piana (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino.
- A. Pirozzoli (2017), *Il potere di influenza delle Autorità amministrative indipendenti*, in «Federalismi.it», n. 23, p. 1-24.
- F. Pizzetti (2006), *Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo*, in L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione, S. Mangiameli (a cura di), Milano, Giuffrè, p. 331-376.
- A. Poggi (2023), *Dal governo Draghi al governo Meloni: diversa maggioranza stessi problemi. Anzi, forse, qualcuno in più*, in «Federalismi.it», n. 21/2023.
- A. Poggi (2008), *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali (atti del XX Convegno annuale dell'AIC, Catania, 14-15 ottobre 2005), Padova.
- R. Poli (2014), *L'Anticipatory Governance e la dottrina dell'Auftragstaktik*, pubblicazione Italian Institute for the Future.
- A. Predieri (1997), *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli.
- Presidenza del Consiglio dei ministri (2022a), *Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Roma, maggio 2023.
- Presidenza del Consiglio dei ministri (2022b), *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza*, Sez. I, 5 ottobre 2022.
- C.M. Radaelli, L. Allio, K. O'Connor, R. Alcorn, D. Trnka (2022), *Regulatory policy 2.0: Viewpoints and beliefs about better regulation: A report from the "Q exercise"*, Parigi, OECD Publishing.
- C. Raiola (2021), *Le consultazioni pubbliche nell'anno della pandemia*, in G. Mazzantini, L. Tafani (a cura di), *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2020*, Osservatorio AIR, Napoli, Editoriale scientifica.
- C. Raiola (2022), *Le consultazioni pubbliche*, 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.
- M. Ramajoli (2019), *L'attuale configurazione delle Autorità indipendenti di regolazione dei mercati: la natura giuridica delle funzioni e la tipologia degli atti*, in «giustizia-amministrativa.it», pp. 1-13.
- M. Ramajoli (2016), *Self regulation, soft regulation e hard regulation nei mercati finanziari*, in Rivista della regolazione dei mercati, n. 2, p. 54.
- N. Rangone (2006), *Regolazione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, pp. 5057 - 5069.

- M.C. Reale (1993), *Le comunicazioni interpretative della Commissione delle Comunità europee*, in «Rivista di diritto europeo», p. 507.
- G. Rivosecchi (2007), *Bicameralismo e procedure intercamerali*, in A. Manzella e F. Bassani (a cura di), Bologna, Il Mulino.
- S. Rodotà (1999), *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, Editori Laterza.
- S. Rotolo, *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*, 8 marzo 2023, disponibile sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- M. Rubechi, *PNRR: le nuove sfide per migliorare la qualità della regolazione*, in *Studi Urbani, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, 72(3-4), pp. 127-142, disponibile al link [06\\_RUBECHI\\_MASSIMO.pdf](#).
- C.P. Santacroce (2023), *PNRR, «riforma orizzontale» della pubblica amministrazione e disciplina generale del procedimento amministrativo*, in «Diritto dell'economia», 1/2023, pp. 335-372.
- D. Savy (2003), *La leale cooperazione nella disciplina antitrust e nel nuovo regolamento CE n. 1/2003 del Consiglio*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2, p. 913.
- Senato della Repubblica. Servizio Studi (2022a), *Le fonti normative primarie di attuazione del PNRR nella XVIII legislatura*, XIX legislatura, Dossier n.4, novembre 2022.
- Senato della Repubblica. Servizio del Bilancio (2022b), *Nota di lettura n. 297, A.S. 2562 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, recante disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina*, Marzo 2022, XVIII legislatura.
- Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato (2023). *Focus n. 3 - Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione per l'anno 2022*, Giugno 2023, XIX legislatura.
- L. Senden (2004), *Soft Law in European Community Law*, Oxford - Portland, Hart Publishing.
- D. Shatz, C.I. Waxman, N.J. Diament (a cura di) (1997), *Tikkun Olam: Social responsibility in Jewish thought and law*, Jason Aronson, Incorporated.
- F. Snyder (1993), *Effectiveness of European Community Law: Institution, Processes, Tools and Techniques*, in «Modern Law Review», pp. 19-54.
- S. Spuntarelli (2023a), *Il parlamento amministratore*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1/2023, pp. 121-148.
- S. Spuntarelli (2023b), *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in «Diritto Amministrativo», 1/2023, p. 95.
- S. Stacca (2017), *A proposito di alcuni atti "flessibili" dell'IVASS: possibili implicazioni per imprese e consumatori*, in *Assicurazioni*, Torino, Giappichelli, n. 2-3, pp. 241-253
- G. Strozzi (2005), *Diritto dell'Unione europea. Dal Trattato di Roma alla Costituzione Europea*, Torino, Giappichelli.
- G. Sulpizi (2022), *«Eppur si muove»: timide riforme del Regolamento della Camera dei deputati*, in *Nomos*, n. 3/2022, disponibile all'indirizzo web [SAGGIO\\_SULPIZI\\_Eppur-si-muove.pdf](#) ([nomos-leattualitaneldiritto.it](http://nomos-leattualitaneldiritto.it)).
- G. Taraborrelli (2023), *Cosa pu insegnarci l'OCSE in tema di regolazione agile e autonoma?*, in «Osservatorio AIR - Rassegna trimestrale», n. XIV, vol. 2, pp. 23-27

- G. Tarli Barbieri (2022), *Se la qualità della legislazione presa sul serio ... note sparse su un recente parere del Consiglio di Stato su un "anomalo" regolamento in delegificazione*, in «Osservatorio sulle fonti», 1/2022, pp. 309-325.
- M. Trubek, P. Cottrel, M. Nance (2005), "Soft law", "Hard Law" and European Integration: *Toward a Theory of Hybridity*, in «Jean Monnet Working Paper», New York School of Law, n. 2.
- C. Tubertini (2022), *La nuova pianificazione integrata dell'attività e dell'organizzazione amministrativa*, in «Giornale di diritto amministrativo», 5/2022, pp. 614-622.
- S. Valguzza (2017), *Nudging pubblico vs. pubblico: nuovi strumenti per una regolazione flessibile di Anac*, in «Rivista Regolazione Mercati», n. 1, p. 9.
- I. Visco (2023), *Considerazioni finali del Governatore*, Roma, 31 maggio 2023.
- F. Zammartino (2020), *Il modello molteplice. La potestà normativa delle Autorità amministrative indipendenti*, Torino, Giappichelli.

## INDICE DEGLI AUTORI

- Simone Annaratone** è *senior consultant* di EY per il *Government & Public Sector*.
- Enrico Bilardo** è funzionario presso l'Unità di Missione per il coordinamento attuativo del PNRR del Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Martina Cardone** è dottore di ricerca in Diritto e Impresa presso l'Università Luiss Guido Carli e funzionaria presso l'Ufficio legislativo del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.
- Rocco Cifarelli** è dottore di ricerca in diritto pubblico e cultura dell'economia e presta servizio presso l'Ufficio legislativo del Ministero dell'istruzione e del merito.
- Paolo Colasante** è Primo ricercatore CNR in Diritto Pubblico (ISSIRFA).
- 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 direttore dell'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi - Presidenza del Consiglio dei ministri
- Efiso 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.
- Fortunato Lambiase** è consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica e dottore di ricerca in Diritto ed Economia.
- Gabriele Mazzantini** è un economista, funzionario dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, attualmente in comando presso la PCM (DAGL). In passato ha lavorato anche presso la Corte costituzionale. Si occupa di regolazione dei mercati e concorrenza.
- Marianna Mazzarella** è dottoranda in Governo e Istituzioni presso l'Università degli Studi Roma Tre.
- Cecilia Menichella** è membro del team ASviS in qualità di referente del GdL Cultura per lo sviluppo sostenibile; svolge l'incarico di assistente di cattedra del corso magistrale di Organizzazione e Management Pubblico presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Luiss Guido Carli di Roma.
- Giovanna Perniciaro** è consigliere parlamentare dell'Assemblea regionale siciliana.

**Carolina Raiola** è esperta del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri per le attività di consultazione pubblica a supporto delle riforme amministrative.

**Camilla Ramotti** è dottoranda in Law & Social Change: The Challenges of Transnational Regulation presso l'Università degli Studi Roma Tre.

**Giulio Rivellini** è dottorando di ricerca presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma.

**Davide Zaottini** è consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica.

Finito di stampare nel mese di aprile 2024  
presso Grafica Elettronica srl, Napoli

ISBN 979-12-5976-890-2



9 791259 768902