



**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 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

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»¹. 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 amministrativa². 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 proporzionate³. Il giudice amministrativo non può, in ogni caso, sostituire le valutazioni discrezionali dell'amministrazione con le proprie decisioni⁴. 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-

¹ Cons. Stato, sez. VI, 19 luglio 2022, n. 6254, punto 10.1.

² Cons. Stato, sez. VI, n. 6254/2022, punto 10.1.

³ 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.

⁴ 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»⁵. 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»⁶, essendo ammessa una piena conoscenza del fatto e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione⁷.

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

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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 denunciati⁸.

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 raggiunti⁹. 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»¹⁰.

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»¹¹. 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»¹², non costituendo «un oneroso adempimento meramente formale, al quale si può in ipotesi anche provvedere *ex*

⁸ Cons. Stato, sez. cons., 17 giugno 2022, n. 947.

⁹ 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).

¹⁰ Cons. Stato, sez. cons., n. 947/2022, punto 4.

¹¹ Cons. Stato, sez. cons., 19 gennaio 2022, n. 107.

¹² Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.1.

post, in via integrativa»¹³, quanto piuttosto «modalità essenziali del decision-making process»¹⁴, fondamentale per il perseguimento della qualità normativa¹⁵.

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. 234¹⁶. La sezione consultiva ha riportato l'orientamento prevalente del giudice amministrativo¹⁷ sulla importanza fondamentale del monitoraggio «quale presupposto

¹³ Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.1.

¹⁴ Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.1.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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»¹⁸.

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»¹⁹. 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 specie²⁰ – 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»²¹.

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.

¹⁸ Cons. Stato, sez. cons., n. 949/2022, punto 4.3.

¹⁹ Cons. Stato, sez. cons., n. 107/2022, punto 5.6.

²⁰ 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.

²¹ 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 rinvenuto²², 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 precedenza²³ e «in analogia a quanto accade in ambito statale»²⁴. 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 auspicabile²⁵.

²² CGARS, 28 febbraio 2022, n. 22.

²³ 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.

²⁴ CGARS, n. 22/2022, punto 3.2.

²⁵ 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.