

IV Sessione

"Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi"

DISCUSSIONE CON RICERCATORI ED ESPERTI

Antonella Montano,

Dottoranda di ricerca in metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi - XIV ciclo

NOTE PRELIMINARI SULL'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
NELLA LEGGE 8/3/1999, N. 50

Come è noto, uno dei campi di cui si occupano le tecniche legislative è costituito dall'attività di analisi *ex ante* di un progetto di atto normativo per verificare preventivamente le sue possibilità di riuscita: in sostanza, si tratta di verificare, dati gli obiettivi perseguiti e i risultati attesi, se sussistono tutte le condizioni necessarie e sufficienti affinché gli obiettivi possano essere raggiunti e i risultati possano essere ottenuti (e non si dia contemporaneamente il rischio di ottenere risultati collaterali sgraditi). È quella che viene detta "analisi di fattibilità" (1).

A questo proposito, si distingue, generalmente, tra "analisi di fattibilità finanziaria", per la valutazione dell'impatto finanziario della norma; "analisi di fattibilità amministrativa", per la valutazione del possibile impatto reale della norma mediante analisi procedurale e organizzativa; e "analisi di fattibilità socioeconomica", per la valutazione del possibile impatto reale della norma mediante analisi economica e sociale dei soggetti coinvolti in quanto destinatari della norma e del contesto sociale in cui questa va ad operare.

Lo strumento maggiormente utilizzato nel campo dell'analisi di fattibilità è sicuramente costituito dalla predisposizione di schede finanziarie (2). In questo senso, l'esperienza più ricca è quella di Camera e Senato, che hanno istituito uffici specifici per valutare la correttezza formale e l'affidabilità di tali schede (3). La legge n. 362/88 ha, infatti, istituito l'obbligo della relazione tecnica con la quantificazione degli oneri finanziari per ogni disegno di legge o emendamento presentato dal Governo che importi maggiori spese o minori entrate (4).

Rilevante, ma fino ad ora poco attuata, è, invece, la predisposizione da parte del Governo di una scheda amministrativa, che avrebbe il compito di valutare le implicazioni di attuazione amministrativa. Tale scheda, a differenza della scheda finanziaria, non solo non ha trovato consensi, ma ha addirittura suscitato diffidenza (5).

Eppure, leggi e regolamenti comportano un impatto attuativo o applicativo sull'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche, sull'attività dei cittadini e delle imprese: è, quindi, certamente opportuno avere un quadro corretto, nei limiti della prevedibilità e sulla base di parametri adeguati, del modo in cui le nuove discipline finiranno con l'incidere sia sull'attività amministrativa, sia sulla vita ordinaria dei cittadini.

L'analisi e la valutazione di tale impatto si rivela, dunque, assai importante (6) "perché la novità normativa non resti lettera morta ma, al contrario, sia espressa in modo da trovare la più puntuale e proficua applicazione" (7).

A questo proposito, una svolta si è avuta con la legge 8.3.1999, n. 50, il cui articolo 5 disciplina, seppure a titolo sperimentale, l'analisi dell'impatto della regolamentazione (8). Si tratta di un istituto nuovo per il nostro ordinamento (9) che dovrebbe accompagnare, attraverso apposite schede analitiche predisposte dal Governo, "gli schemi di atti normativi adottati dal Governo (10) e di regolamenti ministeriali o interministeriali(11)", per ciò che attiene agli effetti prodotti "sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese".

Da quanto detto, si ricava come l'unica espressione di potestà normativa del Governo esclusa dall'applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione è costituita dalla decretazione d'urgenza. D'altronde, si tratta di una esclusione comprensibile, "se si pensa ai tempi necessariamente limitati con cui i decreti-legge sono in genere predisposti e se si tiene presente che già attualmente l'ordinamento richiede che nel preambolo del decreto-legge siano indicate le circostanze di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione e che nella relazione governativa che accompagna il

disegno di legge di conversione sia dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto-legge e, soprattutto, siano descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento" (12).

A parte l'ambito di applicazione di tale valutazione (costituito, appunto, dai suelencati atti normativi del Governo), la disciplina legislativa sull'analisi dell'impatto della regolamentazione contenuta nella legge in esame appare assai scarna: infatti, il comma in questione si limita a demandare a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di definire, "entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, tempi e modalità di effettuazione" di tale analisi. Nulla dice, dunque, la legge di semplificazione 1998 né sui modi con cui tale analisi si debba svolgere, né tanto meno sul problema di quali siano gli organi preposti a svolgere tale compito.

Sotto questo profilo, si è ritenuto, infatti, opportuno (13), poiché si tratta di un'analisi per titoli o sperimentale, che i contenuti dell'analisi stessa non siano stabiliti per legge, ma vengano disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia per la loro eventuale modificabilità, anche rapida, sia perché la più ampia e minuta disciplina può renderli assai più puntuali rispetto all'obiettivo prefisso. Si è ritenuto che sarà poi compito del legislatore futuro, alla luce di una sufficiente sperimentazione, dettare i contenuti della relazione sull'impatto della regolamentazione. A questa soluzione, va detto, si è obiettato che le esperienze svolte in materia da alcune Regioni e i diversi modelli esistenti a livello comparato avrebbero, in realtà, consentito sia al Governo, in sede di predisposizione del disegno di legge di semplificazione, sia al Parlamento, nel corso dell'*iter* per la sua approvazione, di fornire qualche indicazione più specifica in proposito, ad esempio esplicitando i contenuti minimi dell'analisi dell'impatto della regolamentazione e individuando gli organi competenti a compierla (14).

Nel merito, invece, l'articolo 5, comma 1, si limita soltanto a stabilire quale sia l'ambito dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, prevedendo - come visto poc'anzi - che l'analisi riguardi gli effetti "sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese", con ciò specificando come la analisi dell'impatto della regolamentazione vada intesa non solo come valutazione degli effetti delle norme sull'amministrazione pubblica, ma altresì con riferimento alle conseguenze delle nuove norme sulla vita e sulla sfera di libertà dei cittadini e delle imprese (15), colmando quindi (seppure in via sperimentale) il vuoto che vi era in materia.

Merita ancora ricordare che l'art. 5, comma 2 detta una previsione, originariamente non presente nel disegno di legge governativo, ma introdotta nel corso dell'esame del provvedimento da parte della Camera (16): con tale previsione si stabilisce che le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo una relazione contenente l'analisi dell'impatto della regolamentazione per gli schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa (17).

A questo proposito, pare opportuno distinguere la parte che attiene ai progetti di legge, da quella che riguarda gli schemi di atti normativi, per affrontare poi l'opportunità di una simile previsione e, infine, il problema della necessità, all'interno delle Camere, di strutture e di procedure idonee ad assicurare una forma di verifica delle analisi dell'impatto della regolamentazione.

Per quanto riguarda i progetti di legge, non vi è molto da dire, poiché la disposizione non innova l'ordinamento, ma fa propria la previsione dell'art. 79, commi 5 e 6, del regolamento della Camera, che già adesso consente alle Commissioni parlamentari, in sede di acquisizione degli elementi necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni dei progetti di legge al loro esame (istruttoria legislativa), di richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di "apposite relazioni tecniche": in questo modo si rende esplicito che tra le (generiche) "relazioni tecniche" potrà essere compresa altresì la analisi dell'impatto della regolamentazione.

Diversa, invece, la situazione per quanto riguarda la possibilità per le Commissioni di richiedere l'analisi di impatto della regolamentazione per "gli schemi di atti normativi al loro esame". In questo caso la norma in esame sembra, infatti, innovare rispetto alla situazione previgente: pur in assenza di una specifica disciplina della questione all'interno dei regolamenti parlamentari (come, invece, nel caso precedente), si intende così attribuire anche alle Commissioni incaricate (in attuazione di esplicite previsioni di legge, che assai frequentemente accompagnano le norme di delega e di delegificazione) di esprimere il proprio parere sugli schemi di decreti legislativi e di regolamenti, il potere di chiedere che il Governo completi lo schema al loro esame con la analisi dell'impatto della

regolamentazione.

Venendo adesso a valutare l'opportunità di una simile previsione, sembra di poter affermare che il comma 2 dell'art. 5 della legge in commento sia da accogliere con favore, poiché senza una simile precisione sarebbe mancata ogni forma di obbligo, per il Governo, di trasmettere alle Camere l'analisi dell'impatto della regolamentazione (espressamente prevista in sede governativa), in applicazione del comma 1, con riferimento agli schemi di atti normativi governativi e agli schemi di regolamenti ministeriali e interministeriali, con ciò limitando l'efficacia di un simile strumento.

Certamente, considerando la possibilità (e necessità) per le Camere di valutare l'analisi dell'impatto della regolamentazione predisposta dal Governo, si pone il problema della predisposizione, per le Camere stesse, di strumenti idonei tale scopo, analoghi a quelli che - come sopra menzionato - si sono sviluppati nell'ultimo decennio allo scopo di verificare la correttezza delle relazioni tecniche sulla quantificazione degli oneri e sulla loro copertura. La risoluzione di tale problema non sembra, peraltro, essere agevolata dalla costituzione, presso la Camera, del Comitato per la legislazione, in quanto, nonostante tra i parametri di riferimento cui il Comitato deve conformarsi vi sia anche il regolamento, che prevede (18) - come si è visto - l'analisi di fattibilità, sarebbe forzata un'interpretazione tale da attribuire al Comitato anche l'analisi di fattibilità amministrativa e socio-economica, perché la norma in questione si riferisce in realtà alle Commissioni di merito e, inoltre, appare non facilmente attuabile che il Comitato si possa rivolgere al Governo per avere dati e informazioni secondo la procedura prevista dall'art. 79, comma 5 e seguenti (19).

In conclusione, sotto questo profilo la legge n. 50/99 segna una svolta dal punto di vista delle tecniche legislative: per la prima volta, infatti, la analisi di fattibilità amministrativa e socioeconomica viene espressamente prevista come momento essenziale nella predisposizione di atti normativi da parte del Governo, al quale potrà inoltre essere richiesta dalle Commissioni parlamentari.