

MASSIMO RUBECHI *

*PNRR: LE NUOVE SFIDE PER MIGLIORARE LA
QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE*

SOMMARIO: 1. La qualità della regolazione in Italia: una tematica probabilmente ad una svolta. – 2. Un nuovo modello di *governance* per la qualità della legislazione. – 3. La programmazione degli interventi e dei lavori: una sfida importante. – 4. La chiarezza della normazione. – 5. Il monitoraggio sull'adozione dei provvedimenti attuativi. – 6. La valutazione dell'impatto della regolazione. – 7. La sperimentazione normativa. – 8. Cenni (preliminari) conclusivi.

1. La qualità della regolazione in Italia: una tematica probabilmente ad una svolta

Il tema della qualità della normazione può essere riferito a più aspetti della produzione del diritto. Si può infatti indirizzare la nostra attenzione al modo con cui il procedimento decisionale si svolge, ma anche alle modalità che caratterizzano la scrittura delle leggi, sino a giungere alla valutazione del loro impatto nel nostro ordinamento. Esso investe, dunque, contemporaneamente profili legati alla concreta definizione della forma di governo, alle tecniche per la legislazione, sino ad aprire prospettive economiche sull'impatto di quest'ultima sulla vita dei cittadini.

Lo studio congiunto di queste tematiche è relativamente nuovo nel contesto italiano – soprattutto con riferimento agli ultimi due profili accennati – essendo stato oggetto di interesse da parte degli addetti ai lavori e della dottrina prevalentemente a partire dagli anni Novanta, quando le modalità di produzione delle regole sono state messe sotto la lente di ingrandimento anche per ragioni economiche, al fine di valutare l'impatto delle politiche pubbliche poste in essere e delle misure di riforma

* Professore associato di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

introdotte rispetto, tra le altre cose, ai vincoli eurolunionali e all'ammontare del debito pubblico.

Questo lavoro costituisce un primo tentativo di sistematizzare le misure che, all'interno del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), si occupano di potenziare la qualità della regolamentazione, sia dal punto di vista della gestione dei processi sia da quello del potenziamento delle misure specificamente previste per la qualità. Si tratta naturalmente di un lavoro preliminare che, a pochi mesi dall'approvazione del PNRR, mira ad evidenziare il *sollen* degli interventi a tale scopo destinati, la cui efficacia dovrà essere valutata successivamente, alla luce della loro concreta definizione.

Il PNRR si occupa del tema del miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione prevedendo una serie di precise misure da introdurre. Ad esse è dedicato un apposito paragrafo¹, dalla lettura del quale emerge la necessità di diversificare le linee di intervento, lungo principalmente cinque assi portanti: la programmazione dei lavori (§3), la chiarezza della normazione (§4), il monitoraggio sull'attuazione (§5) e la valutazione dell'impatto della normazione stessa (§6), anche attraverso modalità di sperimentazione normativa (§7).

Per fare ciò, è stata istituita un'apposita struttura, ai fini della governance in senso stretto e per tenere le fila di questo processo quinquennale, per cui è proprio dall'analisi delle competenze di quest'ultima che questo lavoro prenderà le mosse.

2. Un nuovo modello di governance per la qualità della legislazione

Il decreto-legge n. 77 del 2021 ha strutturato il sistema di *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza, prevedendo altresì le «prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure». I soggetti principali sono la Cabina di regia, che costituisce l'organo politico con poteri di indirizzo e coordinamento generale del PNRR², la Segreteria tecnica, che supporta le attività della

¹ V. in particolare, pp. 64-65 del PNRR.

² La Cabina di regia è istituita presso la Presidenza del Consiglio ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri. Vi partecipano i ministri e i sottosegretari competenti

Cabina e vigila, in accordo con gli altri soggetti appositamente predisposti, sull'andamento dell'attuazione, il Servizio centrale per il PNRR istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, destinato all'attività di monitoraggio e controllo, ma anche un sede specificamente dedicata alla qualità della regolamentazione. L'articolo 5 stabilisce infatti che presso la Presidenza del Consiglio venga istituita un'apposita struttura di missione, denominata «Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione», con durata fino al completamento del PNRR³.

Rimane, invece, pienamente operante il nucleo per l'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, istituito⁴ presso la presidenza del Consiglio dei ministri, il quale già adesso, a regime, si occupa dell'elaborazione dell'Air dei provvedimenti.

All'Unità sono conferiti alcuni importanti compiti, che ricalcano in ampia parte quelli contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In primis, ad essa viene attribuito il compito di individuare gli ostacoli all'attuazione del PNRR derivanti da disposizioni normative e dalle relative misure attuative e proporre rimedi. Si tratta dunque di un lavoro di manutenzione che, per come è accennato nel testo di legge, può anche spingersi sino a configurare nuovi modi di razionalizzazione dello *stock* normativo esistente.

All'Unità viene, inoltre, assegnata una funzione di coordinamento delle proposte volte a superare le disfunzioni derivanti dalla normativa vigente e dalle relative misure attuative, per «garantire maggiore coerenza ed efficacia della normazione». Ad essa spetta perciò il compito di elaborare un programma di azioni prioritarie e di revisione normativa.

Una ulteriore competenza attribuita, di cui si dirà meglio nel prosieguo (§7), si concreta nella promozione prima e nel potenziamento, in un momento successivo, di iniziative di sperimentazione normativa, anche

per le tematiche trattate e i rappresentanti di regioni ed enti locali, qualora siano esaminate ambiti materiali loro spettanti.

³ Si tratta di un arco temporale più lungo rispetto a quello del governo Draghi e, dunque, di una deroga esplicita al principio generale sancito dal decreto legislativo n. 303 del 1999 il quale stabilisce che le strutture di missione non possano avere una durata superiore a quella del governo che le ha istituite. L'articolo 5 del decreto-legge n. 77 prevede che tale periodo di tempo non possa comunque andare oltre il 31 dicembre 2026.

⁴ Ai sensi della legge n. 144 del 1999.

tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri, europei ed extraeuropei.

Infine, è previsto che spetti all'Unità ricevere e considerare ipotesi e proposte di razionalizzazione e sperimentazione formulate da soggetti pubblici e privati, in tal modo configurandosi come strumento anche di valutazione e di impulso aperto ad istanze esterne rispetto al tradizionale circuito istituzionale.

Un fattore importante da notare è la separazione formale tra il compito di razionalizzazione e miglioramento della regolazione e quello per la semplificazione amministrativa. Si tratta infatti di due competenze differenti, la prima destinata alla normazione, la seconda all'implementazione della stessa sotto il profilo attuativo e della ricaduta sulla vita dei cittadini.

In questo senso, il decreto-legge n. 77 del 2021 effettua prima di tutto un raccordo fra l'Ufficio per la semplificazione istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione istituita dal decreto-legge n. 181 del 2006 operante presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza e presieduta dal suo Capo dipartimento⁵, in modo da rendere omogenei e coordinati gli sforzi in quella direzione. A valle, poi, prevede modalità di collaborazione fra questi due soggetti e la nuova Unità per la razionalizzazione della regolazione, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione e la predisposizione di interventi normativi di semplificazione, da valutare congiuntamente.

L'istituzione di una apposita unità di missione sulla qualità della regolazione dotata di poteri, almeno sulla carta, così incisivi mostra come il tema sia centrale ai fini della corretta attuazione del PNRR. Una tematica che nel nostro ordinamento si è fatta spazio da tempo, senza aver mai raggiunto una significativa affermazione tale da condizionare realmente le scelte normative adottate. Oggi è stato ritenuto fondamentale porre al centro sin da subito in modo da cogliere al meglio le potenzialità offerte da questa situazione di ricostruzione straordinaria.

⁵ In base al DPCM del 12 giugno 2013 rientrano tra le sue funzioni «la semplificazione dell'ordinamento giuridico, l'abrogazione di norme desuete o disapplicate, il riassetto della normativa vigente mediante la redazione di codici e testi unici».

3. La programmazione degli interventi e dei lavori: una sfida importante

Questo tema può essere affrontato prendendo in considerazione un versante più circoscritto e più direttamente riconducibile alla programmazione ordinaria e uno più di lungo respiro, che direttamente influenza le modalità di decisione delle nostre istituzioni e, dunque, anche i modi di produzione del diritto.

Per quanto riguarda il primo profilo, il PNRR mette in cantiere la necessità di introdurre misure relative «alla programmazione delle iniziative normative del Governo al fine di consentire una adeguata istruttoria degli interventi, anche mediante il ricorso alla consultazione».

Il tema riguarda strettamente le modalità decisionali a regime, atteso che la programmazione dei lavori del governo non sempre riesce a coprire, nell'ordinario, un lasso di tempo particolarmente lungo.

La convocazione delle sedute del Consiglio dei ministri non ha infatti, di prassi, una cadenza ben precisa⁶, in ragione della peculiare funzione del governo, che necessita di una certa flessibilità di gestione, per tener conto, ad esempio, di gravi emergenze ovvero, più semplicemente, dei numerosi impegni del Presidente del Consiglio anche sul versante europeo e internazionale. Nonostante il tentativo di razionalizzazione svolto durante il governo Draghi – i cui Uffici hanno da subito comunicato l'intenzione, di norma, di svolgere le sedute del Consiglio il giovedì, anticipate dalle riunioni preparatorie il martedì – la prassi mostra una certa variazione, confortata anche da tempi di convocazione che di rado superano le quarantotto ore, sino a ridursi a qualche ora⁷.

In questo contesto, la programmazione dei lavori diviene difficilmente praticabile e, a maggior ragione, il ricorso alla «consultazione» di cui parla il PNRR risulta, fisiologicamente, particolarmente arduo.

⁶ Né, peraltro, esso dispone di una sede propria obbligata, essendo astrattamente possibile convocare le sedute ove esigenze specifiche lo richiedano, in caso di particolari necessità, come nel caso, ad esempio, del crollo del Ponte di Genova del 2018. Si tratta di casi piuttosto rari, ancorché possibili, poiché in generale le sedute si svolgono presso la sede di Palazzo Chigi a Roma.

⁷ Una prassi che, anche in ragione della complicata gestione dell'emergenza pandemica, ha caratterizzato, ad esempio, tutti i governi della XVIII legislatura, compreso, di recente, il governo Draghi.

Queste considerazioni sono ulteriormente aggravate dal fatto che da anni – ormai in maniera drammaticamente costante – il veicolo normativo attraverso cui si decide in via prioritaria è il decreto-legge⁸, strumento che ontologicamente non può essere programmato, in ragione del requisito formale della straordinaria necessità ed urgenza che l'articolo 77 della Costituzione pone per la sua adozione da parte del governo.

Una corretta attuazione del PNRR probabilmente necessita, dunque, di un atto normativo stabile e generale e di una conseguente procedimentalizzazione a sistema, almeno per quanto riguarda gli interventi da svolgere tramite fonti normative di rango primario. È infatti difficilmente pensabile che un'attività così intensa e multiforme possa trovare una piena ed efficace attuazione tramite una legislazione alluvionale e, spesso, precaria quale quella attuale⁹, resa tale anche dalle notevoli accelerazioni che sono state impresse al procedimento legislativo, sia in ragione della crisi economica della fine degli anni Dieci, sia della recente crisi pandemica, che hanno imposto una modalità spesso frammentate ovvero incrementalmente di decisione. Di conseguenza, un ripensamento e una messa a punto tanto degli strumenti quanto delle procedure di approvazione degli stessi sono oggi di importanza cruciale.

Il tema della programmazione non riguarda, dunque, strettamente la fissazione dell'agenda nel breve periodo, bensì investe anche il cuore della forma di governo italiana, caratterizzata, come noto¹⁰, da una instabilità molto forte, che incentiva il ricorso a strumenti di emergenza anche per la gestione dell'ordinario e strutturalmente impedisce di porre in un'ottica pluriennale l'azione dei singoli esecutivi.

Una visione di più lungo respiro è invece necessaria, ed è già stata presa in considerazione negli scorsi anni con il Programma nazionale delle Riforme (PNR), la terza parte del Documento di economia e finanza (DEF)

⁸ Proprio su questa tematica, in relazione alla qualità della legislazione, v. A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano 2011.

⁹ V. in tal senso il ricco contributo di E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino 2017.

¹⁰ Per una ricostruzione, mi sia consentito il rinvio a M. RUBECHI, *La forma di governo dell'Italia repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in C. CARUSO, F. CORTESE, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano 2018, pp. 175 ss.

che ogni anno il governo presenta al Parlamento al fine di dare conto del quadro programmatico di finanza pubblica. Esso ha infatti anticipato la struttura del PNRR, in quanto volto a dare conto, in particolare, delle riforme avviate e delle priorità del Paese, con esplicita indicazione dei tempi di attuazione e anche degli effetti in termini di crescita sul PIL. Negli ultimi anni, complice anche l'emergenza pandemica, il ruolo di questo strumento è stato – nei fatti – ridimensionato: nel 2020, ad esempio, la terza sezione è stata presentata a distanza di qualche mese (8 luglio) dalla trasmissione della prima e della seconda sezione, mentre nel 2021 non è stata presentata affatto in quanto, alla luce del dettato del regolamento UE n. 241 del 2021 si è ritenuto fosse stata assorbita nel suo contenuto dal PNRR stesso.

Pur tuttavia, dopo le riforme successive alla crisi dei primi anni Dieci, anche nel nostro paese ha cominciato ad affacciarsi un sistema basato su una programmazione stringente: un sistema che con il PNRR è andato a regime, costituendo quest'ultimo una modalità contrattuale specifica che implica la specificazione di misure e tempistiche.

Il ponderoso Allegato della Decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia approvato il 13 luglio 2021¹¹ contiene, infatti, una descrizione puntuale delle riforme e degli investimenti previsti dal Piano per la Ripresa e la Resilienza, contenente i traguardi attesi, gli obiettivi il calendario per l'attuazione, da cui dipende in larga parte il sostegno finanziario. Ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento (CE) 12/02/2021, n. 2021/241/UE, infatti, per «traguardi e obiettivi» si intendono «le misure dei progressi compiuti verso la realizzazione di una riforma o di un investimento» tramite, in altre parole, indicatori qualitativi (traguardi o *milestone*) e quantitativi (obiettivi o *target*), cui sono assegnati degli indicatori direttamente misurabili.

Questa forma di contratto di natura bilaterale fra l'Italia e l'Unione europea impone, di conseguenza, uno stretto rispetto dei tempi e dei contenuti concordati, da portare a compimento in un periodo determinato,

¹¹ Si tratta di un ponderoso allegato di ben 569 pagine, contenente tutti gli interventi previsti e concordati nell'ambito del PNRR e delle tabelle, con la loro esplicitazione puntuale. È consultabile direttamente dalla pagina del governo dedicata: <https://italiadomani.gov.it/it/documenti-pnrr.html>.

a fronte di uno stanziamento straordinario di risorse per il nostro paese. Gli interventi dovranno infatti essere completati entro la metà del 2026, in modo da consentirne la rendicontazione entro la fine dello stesso anno.

Per questo l'attuazione del PNRR esige una programmazione pluriennale, che vada oltre l'orizzonte di vita limitato degli esecutivi e, dunque, determina un impatto sotterraneo ma dirompente sulle dinamiche della forma di governo italiana, al di là delle regole formali che la Costituzione pone a presidio della medesima.

4. La chiarezza della normazione

Le misure del PNRR destinate a migliorare la qualità della normazione devono essere altresì indirizzate ad «ad assicurare maggiore chiarezza, comprensibilità e accessibilità della normazione», vale a dire a potenziare gli strumenti già in essere sia per garantire un buon *drafting* normativo, sia a rendere maggiormente accessibili gli atti e i procedimenti, a maggior ragione nel contesto di una crescente digitalizzazione.

Con riferimento alla qualità della legislazione, il tema riguarda, come si è già avuto modo di dire, sia le regole per il *drafting* normativo in senso stretto, che concernono direttamente la chiarezza della normativa sia, come presupposto, la ricerca di modalità che consentano ai diversi organi coinvolti di esprimersi in maniera efficace, in un contesto di controlli e di equilibri stabili.

Sotto quest'ultimo profilo, quella che è stata definita sin dagli anni Settanta come l'abuso della decretazione d'urgenza, cui si è fatto cenno anche nelle pagine precedenti, è divenuta oramai una costante. Il ricorso sempre più massiccio ai decreti-legge, infatti, reca una serie di conseguenze non trascurabili sulla qualità del prodotto normativo, stanti sia le procedure, sia le modalità di controllo che spesso vengono contratte. Risorge, dunque, il dibattito circa la possibilità di attribuire al governo, in alternativa al procedimento di cui all'articolo 77 della Costituzione, di una corsia preferenziale per l'attuazione dei progetti di legge considerati prioritari: una soluzione sino ad oggi mai percorsa fino in fondo, nonostante la esplicita previsione contenuta nell'articolo 72, comma secondo, della Carta costituzionale.

Il tema della chiarezza riguarda poi propriamente la tecnica legislativa, vale a dire le regole per la scrittura degli atti normativi¹², dalla struttura alle regole semantiche e sintattiche¹³, che consentano un esito il più possibile univoco nell'interpretazione delle disposizioni di legge, a fronte di una lingua che spesso offre una ampia gamma di significati.

In questa ottica, potrebbe risultare di un qualche interesse l'aggiornamento e l'introduzione di regole omogenee per entrambi i rami del Parlamento¹⁴ e il rafforzamento dei controlli sulla qualità dei testi anche del governo. Sotto quest'ultimo profilo, uno sforzo per potenziare gli strumenti è stato effettuato anche dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri in anni recenti¹⁵, anche se i controlli risultano ancora non troppo stringenti sia per gli atti fonte primari sia per quelli secondari, soprattutto se paragonati a quelli svolti dalle Camere. Proprio nel contesto del PNRR e dell'azione di coordinamento con la nuova Unità per la qualità della regolazione la chiarezza della normazione può dunque trovare una compiuta affermazione e diffusione.

¹² Su cui v. almeno R. ZACCARIA (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Roma 2011. Sulle regole per la qualità della legislazione v., più di recente, L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli 2019.

¹³ Su cui v. E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli 2019 e, fra i precursori, M. ANIS, *Scienza e tecnica della legislazione: lezioni*, Napoli 2006.

¹⁴ La *Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera* fu accompagnata da atti analoghi del Presidente del Senato e della presidenza del Consiglio. Essa risale, tuttavia, al 20 aprile 2001, pur essendo uno degli strumenti tutt'ora migliori per comprendere le regole di base per la scrittura delle leggi.

¹⁵ Ciò vale sia per la normazione nazionale sia per quella, soprattutto, di rango primario, regionale. L'importanza di un'armonizzazione è testimoniata anche dal *Programma Operativo di Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione* (POAT), curato dal Dagl nel quadro del Programma Operativo Nazionale 'Governance e Assistenza Tecnica' (PON GAT) FESR 2007-2013 che si propone, secondo le parole degli stessi organizzatori «l'obiettivo strategico di rafforzare le capacità e la qualità della regolamentazione nelle quattro Amministrazioni regionali dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), quali fattori decisivi per la stessa competitività delle Regioni e del sistema Paese». V. *amplius* <http://www.qualitanormazione.gov.it/>.

Sotto il richiamato profilo della digitalizzazione, il Piano stabilisce specificamente che le misure debbano garantire anche l'«applicazione del principio *'digital by default'* nelle proposte normative. Tale principio – detto anche del c.d. *digital first* – stabilisce, per sintetizzare, che l'erogazione in formato elettronico debba prevalere sulle modalità tradizionali, ha già trovato una precisa codificazione nella cd. legge Madia ed è stato oggetto di un recente intervento organico costituito dal decreto-legge n. 76 del 2020 (cd. Semplificazioni) volto alla revisione dei procedimenti amministrativi, allo snellimento di numerosi adempimenti burocratici, alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, al sostegno all'economia verde e all'attività di impresa.

5. Il monitoraggio sull'adozione dei provvedimenti attuativi

Le misure per potenziare la qualità della normazione debbono essere inoltre volte «al monitoraggio costante dei processi di adozione da parte del Governo dei provvedimenti attuativi delle disposizioni normative e alla sperimentazione di nuovi indicatori di valutazione dell'azione/programma di Governo, anche mediante l'implementazione della piattaforma Monitor e del relativo applicativo web della Presidenza del Consiglio dei ministri».

Come si è visto, questi compiti da un lato sono stati attribuiti all'apposita Unità per la qualità della regolazione istituita, ma rientrano altresì tra quelli svolti già da tempo dal governo, *in primis* attraverso il Dipartimento per l'Attuazione del programma istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In ragione della necessità di tenere sotto controllo la crescente quantità di *stock* normativo che viene veicolata in atti secondari per esplicita previsione di legge – o addirittura di decreti-legge¹⁶ – è stata attribuita una crescente attenzione al tema dell'attuazione del programma in generale e dei singoli provvedimenti in particolare, in modo più deciso a partire dalla svolta impressa durante il governo Renzi. Il rilievo dell'attività di monitoraggio, gradualmente attenuatosi a partire negli anni successivi, è tornato in primo piano con il governo Draghi, in parallelo rispetto alla

¹⁶ V. in tal senso A. IANNUZZI, *Crisi-economico-finanziaria e decreti-leggi "manifesto"*, in *Diritto e Società*, 2015, pp. 105 ss.

predisposizione del PNRR, anche perché molte delle misure previste per la sua attuazione potranno essere veicolate con fonti non di rango primario.

Il tema dell'attuazione dei provvedimenti è divenuto, nel frattempo, un importante oggetto di studio anche per la dottrina, poiché è emersa forte l'esigenza a regime di focalizzare l'attenzione anche sul «secondo tempo» dell'approvazione delle leggi¹⁷ – rispetto al primo, costituito dal passaggio parlamentare – per verificare il reale impatto delle misure, a fronte dei numerosi e crescenti rinvii ad atti secondari – in particolare a decreti ministeriali e decreti del Presidente del Consiglio – che si possono rinvenire nella normativa di rango primario.

Il monitoraggio sullo stato di attuazione delle leggi è effettuato in maniera costante dall'Ufficio per il Programma di governo, il quale interloquisce con le amministrazioni interessate direttamente e, da ultimo, redige incisive relazioni periodiche sull'attività di governo¹⁸. Esse vengono illustrate dal Sottosegretario alla Presidenza con funzioni di segretario del Consiglio dei Ministri direttamente in quest'ultima sede, costituendo uno stimolo importante per un'azione corale da parte di tutte le amministrazioni coinvolte, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Nell'ultima relazione pubblicata, ad esempio¹⁹, oltre ai profili quantitativi sono state indicate anche delle innovazioni procedurali volte a velocizzare, ad esempio, l'acquisizione di concerti da parte dei ministeri interessati ovvero a coinvolgere in maniera più serrata le Conferenze nell'esame dei numerosi decreti attuativi in corso di predisposizione.

L'occasione offerta dal PNRR serve, dunque, in questo caso, sia a rafforzare una funzione centrale per l'attuazione stessa del Piano, sia a potenziare gli strumenti attualmente previsti, rendendo stabili le *best practices* che si stanno individuando, sia, infine, a continuare nell'opera di catalogazione degli atti amministrativi e normativi che talvolta sfuggono alle tradizionali forme di pubblicità – come nel caso, ad esempio, di taluni

¹⁷ Secondo la felice espressione di F. BIONDI DAL MONTE, *Dopo la legge. Tendenze e prospettive dell'attuazione delle fonti primarie tra Governo e Parlamento*, Napoli 2018.

¹⁸ Le relazioni sono liberamente scaricabili dal sito dell'Ufficio per l'attuazione del programma: <https://www.programmagoverno.gov.it>.

¹⁹ La Quinta relazione sul monitoraggio dei provvedimenti attuativi riferibili ai governi della XVII e XVIII Legislatura, illustrata in Consiglio dei ministri il 10 novembre 2021.

decreti del Presidente del Consiglio dei ministri²⁰ – in modo da garantire una tempestiva reperibilità degli atti.

6. La valutazione dell'impatto della regolazione

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, in linea conseguente con l'attenzione all'attuazione di cui si è appena dato conto, si concentra anche su un altro tema che, da qualche tempo, viene portato all'attenzione degli operatori istituzionali, vale a dire la necessità di potenziare gli strumenti dedicati «all'analisi e alla verifica di impatto della regolazione, con particolare riferimento all'efficacia delle iniziative normative e agli effetti sui destinatari, anche mediante l'utilizzo di tecnologie innovative e dell'intelligenza artificiale».

Il tema è già stato codificato nel nostro ordinamento più volte. La disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – che è una adempimento da svolgere, assieme all'Analisi tecnico normativa (ATN), prima dell'entrata in vigore di una proposta del governo – è recata dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 che la definisce quale «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». La regolamentazione dell'AIR è stata rivista di recente ed è ad oggi affidata ad un apposito regolamento, approvato con il DPCM n. 169 del 2017.

Quanto invece all'analisi successiva sull'impatto delle leggi, si è intervenuti in due riprese. L'articolo 1 della legge n. 144 del 1999 ha prima previsto che «le amministrazioni centrali e regionali [...] istituiscono e rendono operativi [...] propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici» che operano in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dell'economia. In base all'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, si è previsto poi che le Verifiche di impatto della regolamentazione (VIR) consistano nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle

²⁰ Mi sia consentito, in questo senso, il rinvio a M. RUBECCHI, *I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *Federalismi.it*, n. 27/2021, pp. 176 ss.

finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

La verifica preventiva sull'impatto della regolazione di un atto, sia la sua analisi Tecnico normativa (ATN) vengono oggi trattate in maniera formale, dedicando ad esse un tempo di elaborazione piuttosto residuale rispetto al contenuto proprio dei testi e con un approccio non sufficientemente approfondito. Stesse considerazioni possono essere svolte per le verifiche successive, che invece necessiterebbero di un'attenta ponderazione e del coinvolgimento anche di professionalità non giuridiche – ad esempio provenienti dalla scienza dell'amministrazione o dall'economia – per essere congruamente svolte. Sinanco a giungere, come esplicitamente richiamato dal Piano, a valutare l'opportunità di fare ricorso a nuove tecnologie e all'intelligenza artificiale.

Si tratta dunque di un'occasione molto importante che il PNRR offre, per giungere ad obiettivi raramente tenuti in considerazione nell'ambito dell'azione di governo. Una opportunità che potrebbe contribuire anche a definire meglio i contorni della nostra forma di governo, tramite un potenziamento della funzione di controllo del Parlamento rispetto a quella dell'esecutivo. La valutazione delle politiche pubbliche è infatti una delle frontiere che caratterizza i rapporti fra gli organi nelle democrazie contemporanee²¹ e, dunque, un suo potenziamento potrebbe riverberarsi sul funzionamento delle nostre istituzioni ben al di là della portata del Piano nazionale di impresa e resilienza.

Nel contesto del miglioramento della qualità della regolazione nella fase dell'implementazione va, infine, letto anche lo specifico richiamo alla necessità di vigilare sulla «riduzione del *gold plating*», vale a dire quel fenomeno di appesantimento degli oneri procedurali e delle prescrizioni contenute nel diritto derivato dell'Unione europea conseguente ad una attuazione statale che introduce adempimenti non necessari.

²¹ V. ad esempio F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*, Milano 2012.

7. La sperimentazione normativa

Strettamente collegato al precedente, questo tema in realtà è quello che pare assumere i contorni meno definiti. Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza impegna lo Stato a prendere in considerazione l'istituto della sperimentazione normativa, consistente nell'applicazione temporanea o limitata a porzioni geografiche limitate, di nuove regolazioni: un fenomeno già conosciuto a livello europeo – si pensi ad esempio alla Francia – con successi alterni, con lo scopo di testare, ovvero differenziare, nel tempo e nel contenuto, le misure introdotte. Nel nostro ordinamento, esso è invece stato prevalentemente oggetto di studio, per cui la sfida posta dal PNRR risulta particolarmente ambiziosa.

Più in dettaglio, esso invita ad introdurre misure destinate al «monitoraggio e alla valutazione delle iniziative di sperimentazione normativa, incluso il ricorso a regimi normativi speciali e temporanei volti a facilitare la sperimentazione di prodotti e servizi innovativi ostacolati dalla disciplina ordinaria (c.d. *'regulatory sandbox'*), nonché all'applicazione del principio *'digital by default'* nelle proposte normative».

Coerentemente con questa previsione, un ulteriore compito formalmente attribuito all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione consiste proprio – come si è visto – nel promuovere prima e potenziare iniziative di sperimentazione normativa, anche tramite relazioni istituzionali con analoghe strutture istituite in Paesi stranieri, europei ed extraeuropei. In questo senso, il d.l. n. 77 del 2021 stabilisce esplicitamente che l'Unità dovrà inoltre tenere in adeguata considerazione le migliori pratiche di razionalizzazione e sperimentazione normativa a livello internazionale. Lasciando trasparire chiaramente la matrice internazionale delle soluzioni da introdurre, a fronte di un cammino interno tutto da tracciare, la previsione contenuta nel PNRR lascia intravedere la possibilità di intervenire su questo versante con un approccio graduale e incrementale, anche a partire dall'approfondimento ed elaborazione di spunti provenienti dal diritto pubblico comparato.

Infine, il PNRR si riferisce anche all'ipotesi di «applicare, in via sperimentale e progressiva, i risultati provenienti dalle scienze cognitive e dalla economia comportamentale applicata alla regolazione», in modo da valutarne l'impatto sia potenziale, sia successivamente alla sua introduzione nell'ordinamento.

8. Cenni (preliminari) conclusivi

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza introduce una serie corposa di misure volte al potenziamento della qualità della regolazione. In un contesto nuovo, quale quello di una programmazione pluriennale degli interventi, la sfida è rivedere i procedimenti decisionali e gli atti impiegati per porli in essere, da un lato, ma anche quello di migliorare la loro qualità intrinseca.

A tal fine, il PNRR è stato accompagnato dall'istituzione di una nuova, apposita, Unità di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, incaricata proprio di predisporre il cammino e accompagnare questa fase di profonda innovazione anche al di là della durata del governo Draghi.

Il cambio di paradigma che potrebbe determinarsi nella nostra forma di governo per il tramite della programmazione degli interventi, porta con sé l'auspicio di una stabilizzazione della durata degli esecutivi, che nella nostra recente storia non è praticamente mai stata raggiunta e che rende probabilmente necessaria l'introduzione di nuovi strumenti per garantire una effettiva corsia di emergenza nella programmazione anche dei lavori parlamentari per le iniziative legislative del governo. Se si intende, infatti, assicurare che l'approvazione degli atti concordati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza segua il programma ivi disposto, si renderà dunque necessario un diverso rapporto fra governo e Parlamento con riferimento al potere di *agenda setting*.

L'attuale configurazione dei lavori parlamentari, la cui decisione è rimessa alla Conferenza dei Capigruppo, infatti, probabilmente necessiterà di una messa a punto e di un coordinamento maggiore con il governo, di quanto sino ad oggi non abbia garantito la partecipazione del Ministro per i rapporti con il Parlamento.

D'altro canto, potrebbe essere un buon momento anche per valutare se, al fine di ridurre il ricorso alla decretazione di urgenza, non si possa strutturare e potenziare la richiesta di una corsia preferenziale, già prevista dai regolamenti e dotata di una precisa copertura costituzionale all'articolo 72, comma secondo, ma nella prassi mai sperimentata in maniera significativa.

Probabilmente a partire dalla qualità del modo con cui si legifera, si potrebbero infatti compiere importanti passi in avanti anche sulla qualità della legislazione stessa, codificando le regole per la redazione dei testi normativi e introducendo controlli stringenti ma anche, non da ultimo,

potenziando la funzione di controllo del Parlamento per quanto riguarda la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche. Si tratta di sfide che già dalla fine degli anni Novanta il nostro ordinamento ha cominciato ad affrontare, ma sino ad ora senza che si sia addivenuti a risultati pienamente soddisfacenti.

Le numerose sfide di dettagli alla qualità della regolamentazione che vengono lanciate, potrebbero condurre – se raccolte in maniera adeguata – a dei significativi cambiamenti di sistema anche nella strutturazione dei rapporti fra gli organi nel nostro ordinamento. Ma si tratta di un cammino lungo, che non è possibile tratteggiare compiutamente nel momento in cui si scrive, riservandosi di tornare sul tema fra qualche tempo, quando i primi risultati saranno stati raggiunti e le prime tendenze individuabili.

A quel punto si potrà probabilmente valutare di porsi anche l'ulteriore obiettivo di isolare le *best practices* che hanno caratterizzato il procedimento di attuazione e di trasformarle in misure stabili e a regime, in modo che le innovazioni sperimentate sotto il profilo della buona regolazione continuino a produrre i loro effetti anche oltre l'orizzonte del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Contribuendo, dunque, a migliorare la qualità dei procedimenti decisionali pubblici nel tempo.