

## I MINISTERI E L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

di *Francesca Casalotti*

SOMMARIO: 1. L'art. 5, l. n. 50/1999 e la direttiva 27 marzo 2000. – 2. Le amministrazioni di settore e l'introduzione dell'analisi tecnico normativa e dell'analisi dell'impatto della regolamentazione. – 3. La Guida alla sperimentazione dell'AIR, il Report intermedio sulla sperimentazione AIR e la formazione professionale del personale degli uffici legislativi dei Ministeri. – 4. La nuova direttiva sull'analisi di impatto della regolamentazione e il ruolo dei Ministeri.

### 1. *L'art. 5, l. n. 50/1999 e la direttiva 27 marzo 2000*

L'art. 5, c. 1°, l. 8 marzo 1999, n. 50 «*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi. Legge di semplificazione per l'anno 1998*» ha introdotto nel nostro ordinamento l'obbligo di effettuare l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese<sup>1</sup> in rela-

---

<sup>1</sup> Negli ultimi anni, i problemi della complessità del sistema normativo e dell'eccesso di regolazione si sono posti con sempre maggiore evidenza: la quantità delle regole e la qualità di queste, nonché il modo di «fare regole» si riflettono direttamente sul rapporto tra politica e cittadini, perché le norme regolano la vita della comunità. Com'è noto, l'importanza e la necessità di un sostanziale «ripensamento» dell'attività di regolazione sono sottolineate dall'impegno che l'OCSE dedica ormai da tempo alla ricerca delle migliori pratiche di regolazione (c.d. *best practises*), secondo le quali la progettazione e l'istruttoria normativa presuppongono sia valutazioni di effettiva necessità dell'intervento normativo e di efficacia dell'intervento con riferimento ai risultati attesi sia verifiche di massima semplicità e chiarezza fra le varie soluzioni possibili. In particolare, cfr., la Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione, adottata il 9 marzo 1995, il Rapporto OCSE sulla riforma della regolazione (*Report on Regulatory Reform*), approvato il 27 maggio 1997 dai Ministri dei paesi membri e la pubblicazione *Regulatory Impact Analysis. Best practises in OECD countries*, del 1997. Per l'analisi di questi atti e per un esame approfondito del tema della qualità della normazione cfr.

zione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo<sup>2</sup> e di regolamenti ministeriali o interministeriali<sup>3</sup>.

La stessa norma demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che avrebbe dovuto essere emanato entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge<sup>4</sup>, il compito di definire, anche se a «titolo sperimentale», tempi e modalità di effettuazione delle analisi.

Il c. 2° dell'art. 5 attribuisce poi alle Commissioni parlamentari competenti il potere di richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di at-

---

per tutti F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi» e la qualità della normazione in Italia*, in *Dir. amm.*, 2000, 97 ss. Da ultimo, cfr. V. DI GIOLO, *La progettazione legislativa in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002.

<sup>2</sup> Lo spostamento dell'asse di produzione normativa verso l'esecutivo ha determinato la ricerca di strumenti in grado di consentire una valutazione della qualità della produzione normativa del Governo. Sul punto cfr. M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1999, 109 ss.

<sup>3</sup> La disposizione citata era stata «preannunciata» dalle modifiche del regolamento della Camera del 1997 e da due circolari della Presidenza del Consiglio. In particolare, l'art. 79 del regolamento della Camera definisce i contenuti dell'istruttoria legislativa, prevedendo che le commissioni in sede referente devono esaminare «la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese» (c. 4°). Le commissioni permanenti, a tal fine, possono chiedere al Governo dati e informazioni «anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche» (c. 5°). Per gli schemi di decreti legislativi e di regolamenti governativi sottoposti a parere parlamentare, l'art. 96 *ter* (inserito nel luglio del 1999) del regolamento ha poi esteso l'ambito di applicazione delle norme sull'istruttoria legislativa di cui all'art. 79, commi 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6° e 9°. Al Senato non è invece intervenuta nessuna modifica regolamentare, ma le circolari dei Presidenti della Camera e del Senato del 10 gennaio 1997, volte a valorizzare la fase dell'istruttoria normativa nelle Commissioni parlamentari consentono, comunque, di affermare che i principi generali delle norme sull'istruttoria normativa siano applicabili anche a tale ramo del Parlamento. L'art. 16-*bis* del regolamento della Camera, come novellato nel 1997, ha coinvolto poi nell'istruttoria anche un ulteriore organo parlamentare, il Comitato per la legislazione, che esprime un parere sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, chiarezza, efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente. Sul fronte del Governo, merita ricordare la circolare del Presidente del Consiglio Prodi del 15 aprile 1998 e la circolare De Ioanna del 20 marzo 1999. La prima ha previsto che tutti i disegni di legge di iniziativa del Governo siano accompagnati da una «relazione più strettamente tecnico-normativa», che illustri la valutazione dell'impatto delle norme sulla struttura amministrativa, anche in termini di capacità attuativa da parte delle strutture esistenti, ovvero della necessità di crearne di nuove. La seconda, correggendo il titolo della prima, ha previsto che la relazione tecnico-normativa deve contenere anche una prima forma di valutazione dell'impatto della normativa sui cittadini e sulle imprese. Su questi temi si rinvia a N. LUPPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla l. n. 50/1999*, Giuffrè, Milano, 2000, 189 ss., nonché M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture*, cit., 123 ss.

<sup>4</sup> Tale decreto non è mai stato emanato.

ti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria normativa.

La scarna disciplina legislativa<sup>5</sup> configura un'analisi da intendersi in senso molto ampio, non limitata «alla valutazione degli effetti delle norme sull'amministrazione pubblica (cosiddetta analisi di fattibilità amministrativa) e sull'ordinamento giuridico (cosiddetta analisi di fattibilità normativa), ma volta a considerare le conseguenze delle regole sulla vita e sulla sfera di libertà dei cittadini, con particolare riferimento a quelli che esercitano professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni e servizi»<sup>6</sup>.

L'attuazione della disciplina contenuta nell'art. 5, l. n. 50/1999 è avvenuta, a distanza di poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge, con la direttiva 27 marzo 2000 del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>7</sup>. La direttiva stabilisce tempi e modalità di attuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e – «in via sperimentale e per la durata di un anno» – dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e delle attività dei cittadini e delle imprese.

La stessa direttiva individua gli organi incaricati di predisporre e di verificare la ATN e l'AIR nelle «amministrazioni proponenti».

Le due tipologie di analisi sono contenute in due distinte relazioni che accompagnano gli schemi degli atti normativi adottati dal Governo e i regolamenti ministeriali o interministeriali. Le due relazioni sono trasmesse al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>8</sup> dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa e la relazione tecnico finanziaria ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

In particolare, l'analisi tecnico-normativa «verifica l'incidenza della nor-

---

<sup>5</sup> Secondo N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rass. parl.*, 2001, 396, il c. 1° dell'art. 5 contiene una disciplina talmente scarna da potersi considerare una sorta di norma in bianco.

<sup>6</sup> Così N. LUPO, *La verifica parlamentare*, cit., 397.

<sup>7</sup> La direttiva, pubblicata in *G.U.*, serie generale, n. 118 del 23 maggio 2000, 13 ss., è stata commentata da E. MIDENA, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 85 ss.; R. MARVASI, in *Iter legis*, gennaio-aprile 2000, 32 ss.; N. LUPO, in *Quad. Cost.*, 2000, 753 ss.

<sup>8</sup> L'art. 6, d.lgs. n. 303/1999 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, che ha ridefinito le competenze del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, ha previsto che a questo siano affidate le funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo. Del Dipartimento fanno parte i settori legislativi operanti nell'ambito della Presidenza, nonché la segreteria del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. In generale sulle strutture istituite sul versante governativo cfr. M.P.C. TRIPALDI, *Le strutture*, cit., 123 ss., nonché il lavoro di E. CATELANI, in questo volume.

*mativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente»,* anche sotto il profilo del rispetto delle norme comunitarie e costituzionali, nonché del rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie locali, e considera anche gli aspetti di corretta formulazione del testo<sup>9</sup>.

L'analisi di impatto della regolamentazione consiste, invece, nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sulle amministrazioni pubbliche e sui cittadini e sulle imprese e contiene la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione che si intende adottare, le eventuali opzioni alternative, la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria<sup>10</sup>.

La direttiva prevede che l'analisi d'impatto della regolamentazione sia svolta in due distinte schede. Nella fase di predisposizione dello schema di intervento, deve essere trasmessa al DAGL e al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure<sup>11</sup> una scheda preliminare di impatto della regolamentazione, in cui siano descritti almeno i seguenti elementi: ambito dell'intervento con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti; le esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo; gli obiettivi generali e specifici dell'atto normativo, i presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale; le aree di «criticità», le opzioni alternative alla regolazione, tra cui almeno l'«opzione nulla» (opzione di non intervento)<sup>12</sup>; lo strumento tecnico normativo più appropriato. La scheda preliminare contiene, inoltre, una valutazione conclusiva volta a dimostrare che l'intervento di regolamentazione proposto è la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni (tra cui anche l'«opzione nulla»).

La seconda scheda, scheda finale, è invece trasmessa al DAGL e al Nucleo nella fase di iscrizione alla discussione del Consiglio dei Ministri (attraverso l'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri) ed è volta, oltre a verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare, a simulare gli effetti dell'intervento sull'organizzazione e sull'attività della pubblica amministrazione e sull'attività dei destinatari diretti e indiretti.

---

<sup>9</sup> E cioè, secondo la definizione di N. LUPO, *La verifica parlamentare*, cit., 400, «*le cosiddette regole di drafting*».

<sup>10</sup> Secondo N. LUPO, *La verifica parlamentare*, cit., 400, l'analisi costi-benefici «*sembra costituire il cuore dell'analisi di impatto della regolamentazione*».

<sup>11</sup> Il Nucleo è stato istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio ai sensi dell'art. 3, l. n. 50/1999.

<sup>12</sup> Tale opzione consiste nella scelta di lasciare immutata la situazione esistente.

L'analisi ha, dunque, luogo in due tappe logicamente distinte, la cui collocazione temporale nel procedimento di formazione dello schema di atto normativo del Governo non appare del tutto definita.

L'istruttoria normativa, nell'ambito del procedimento di formazione delle iniziative legislative e degli atti normativi del Governo, si arricchisce così di nuovi e diversi elementi<sup>13</sup>.

Un ulteriore momento di verifica di questa analisi è poi costituito dall'esame parlamentare del provvedimento, ove si tratti di un'iniziativa legislativa oppure di uno schema di decreto legislativo o di regolamento sottoposto al parere parlamentare ai sensi dell'art. 14, l. n. 400/1988 (per le deleghe ultrabiennali) o di espressa previsione di legge.

A tal fine merita ricordare che nel corso degli anni '90 il ricorso sempre più frequente a norme di delega<sup>14</sup> e di delegificazione si è accompagnato ad una previsione di pareri parlamentari pressoché generalizzata sugli schemi di decreti legislativi e assai frequente sugli schemi di regolamento, specie su quelli di delegificazione<sup>15</sup>.

Tale circostanza consente, in caso di necessario esame parlamentare del provvedimento, un arricchimento ed un completamento dell'istruttoria compiuta in sede governativa da parte delle Commissioni, attraverso un confronto costruttivo con il Governo.

---

<sup>13</sup> Com'è noto, nel 1993 il Governo si è dotato per la prima volta di precise regole di funzionamento quanto all'esercizio della sua attività normativa con il d.p.c.m. 10 novembre 1993. Tale decreto ha disciplinato in primo luogo le modalità e il procedimento attraverso cui si perviene alla definizione dell'ordine del giorno del Consiglio: invio dello schema normativo, con relativa documentazione illustrativa, al Presidente del Consiglio, dopo aver acquisito i concerti e le intese prescritti dalla legge o comunque ritenuti opportuni; diramazione del materiale a tutti i Ministri almeno cinque giorni prima della convocazione del Consiglio dei Ministri; esame preliminare degli schemi normativi in riunioni preparatorie coordinate dal Sottosegretario alla Presidenza o dal Segretario generale della Presidenza o dal Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. A questa riunione preparatoria partecipano il capo del Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento, i capi di gabinetto ovvero i capi degli uffici legislativi dei singoli Ministeri, il Ragioniere generale dello Stato. Sul punto cfr. G. D'AURIA, *La «funzione legislativa» dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 707, nonché M.P.C. TRIPALDI, *Le procedure legislative e le strutture per il miglioramento della produzione normativa*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, Giappichelli, Torino, 2001, 187 ss.

<sup>14</sup> Sul punto cfr. M. CALISE, *Il governo*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, III, Einaudi, Torino, 1997, 347 ss., nonché, più di recente, N. LUPO, *La nuova disciplina del parere su atti normativi del Governo nel regolamento della Camera e le sue possibili conseguenze sul sindacato giurisdizionale*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, II, Giappichelli, Torino, 2001, 702 ss.

<sup>15</sup> Cfr. N. LUPO, *La nuova disciplina del parere*, cit., 704 ss.

## 2. *Le amministrazioni di settore e l'introduzione dell'analisi tecnico normativa e dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*

L'attribuzione della competenza ad effettuare l'analisi tecnico normativa e l'analisi dell'impatto della regolamentazione alle «*amministrazioni proponenti*» richiede una breve analisi del ruolo che queste tradizionalmente hanno svolto e svolgono nell'ambito dell'istruttoria normativa, al fine di verificare come tale attribuzione possa incidere sulla struttura organizzativa delle amministrazioni di settore stesse.

Nel nostro ordinamento la redazione dei progetti di legge governativi è decentrata verso i vari Ministeri competenti; la preparazione dei progetti di legge avviene poi, di norma, nell'ambito dei gabinetti o degli uffici legislativi dei Ministeri interessati <sup>16</sup>.

Nella generalità dei casi, comunque, gli schemi degli atti normativi vengono predisposti dagli uffici legislativi dei singoli Ministeri, che sono uffici di diretta collaborazione del Ministro e la cui organizzazione è modulata al fine di assicurare il raccordo permanente con l'attività normativa del Parlamento, nonché l'elaborazione di testi normativi del Governo, garantendo la valutazione dei costi della regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione della normativa <sup>17</sup>.

Al momento di elaborare un atto normativo, il ruolo degli uffici legislativi si sostanzia nel tradurre la valutazione del vertice politico e la valutazione amministrativa proveniente dagli uffici operativi (direzioni generali e dipartimenti) in norme giuridiche. L'ufficio legislativo si pone, dunque, da un lato come elemento di raccordo e di sintesi tra la dimensione politica e quella amministrativa, dall'altra come supporto tecnico del Ministro.

Peraltro, gli uffici legislativi possono anche avvalersi della consulenza di esperti esterni alla amministrazione <sup>18</sup>. In alcuni casi i progetti sono predisposti da apposite commissioni di studio, che riferiscono al Ministro che le ha istituite.

Nella fase di preparazione, si inseriscono poi attività consultive sia inter-

---

<sup>16</sup> Secondo B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi dei Ministeri nella produzione normativa*, in *Nomos*, 1993, 4, 129, la redazione dei disegni di legge da parte degli uffici legislativi dei vari Ministeri costituisce «*la funzione più tipicamente normativa e più caratteristica di questi uffici, che hanno un ruolo centrale fin dalla fase della confezione del disegno di legge*».

<sup>17</sup> Cfr. art. 7, c. 2°, lett. d), d.lgs. n. 303/1999.

<sup>18</sup> R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, Giuffrè, Milano, 2001, 98.

ne allo Stato apparato sia esterne ad esso. Le consultazioni interne tendono prevalentemente a verificare gli aspetti giuridici (coerenza con l'ordinamento, rispetto dei criteri di riparto delle competenze) o formali (*drafting*), mentre le consultazioni con l'esterno tendono principalmente a finalità diverse che vanno dalla acquisizione di elementi conoscitivi fino alla ricerca di possibili punti di intersezione fra i diversi interessi potenzialmente confliggenti. Questo tipo di consultazioni, se da una parte e, indubbiamente, dà luogo a forme di compartecipazione di varia intensità alla decisione politico legislativa, dall'altra fa valere una rappresentatività diversa da quella parlamentare<sup>19</sup>.

Gli uffici legislativi, dunque, non sono semplicemente degli organismi tecnici che traspongono in norme le indicazioni ricevute, ma «*rappresentano il momento di sintesi delle diverse istanze, sintesi che viene operata attraverso l'elaborazione di norme sulla base di richieste e suggerimenti di varia natura e provenienza*»<sup>20</sup>.

Gli uffici legislativi seguono poi i vari passaggi dell'*iter* di approvazione; anche il concerto tra le diverse amministrazioni avviene normalmente attraverso contatti tra i diversi uffici legislativi, che provvedono a contattare gli uffici interni interessati dalle iniziative legislative degli altri Ministeri.

Proprio in funzione dell'attività che svolgono nella fase di preparazione degli schemi degli atti normativi, gli uffici legislativi avvertono, dunque, inevitabilmente la pressione dei diversi interessi in gioco e sono indotti a cercare, in vista dell'obiettivo di dare vita ad una certa disciplina, un punto di incontro tra questi interessi e, eventualmente, a prediligere il punto di mediazione rispetto alla coerenza interna e sistemica del testo; tendono a produrre norme in tempi rapidi e a risolvere con il ricorso alla norma e in genere a quella primaria, ogni questione che possa presentarsi. In generale, poi, nelle amministrazioni di settore, la burocrazia è tradizionalmente incline a occuparsi solo del settore di propria competenza e a ricercare, più all'esterno che all'interno del Governo, il sostegno alle proprie iniziative<sup>21</sup>.

In questo contesto, l'introduzione, nell'ambito dell'istruttoria normativa, dell'ATN e dell'AIR e la scelta di attribuire la competenza ad effettuare queste due tipologie di analisi alle amministrazioni proponenti e, dunque, in generale, agli uffici legislativi dei Ministeri, determinano, o meglio, potranno determinare nella fase a regime, una forte valorizzazione del ruolo da questi svolto nell'istruttoria stessa: il redattore degli atti normativi deve, infatti, non

---

<sup>19</sup> R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 99.

<sup>20</sup> Secondo B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi*, cit., 141.

<sup>21</sup> Per queste osservazioni cfr. F. PATRONI GRIFFI, *La «fabbrica delle leggi»*, cit., 115.

solo scriverli in modo chiaro e coerente, ma anche porsi il problema dei destinatari delle norme e del loro momento applicativo.

Del resto tale scelta appare senz'altro ragionevole: posto che la «consultazione» sia all'interno delle amministrazioni sia con i soggetti portatori dei vari interessi in gioco si configura come elemento qualificante dell'analisi di impatto della regolamentazione, in quanto consente una valutazione dei costi e dell'impatto delle «regole» sui cittadini e sulle imprese fortemente collegata con la realtà fattuale, gli uffici legislativi, per la particolare posizione che occupano nell'ambito del Ministero – strettamente funzionale al tipo di attività che svolgono – appaiono come gli organi naturalmente deputati a svolgere questo tipo di funzione, anche perché la tecnica legislativa presuppone la conoscenza del tessuto normativo in cui si incide.

Le amministrazioni proponenti elaborano, dunque, le relazioni e le trasmettono, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio.

Peraltro, si prevede che durante tutta la fase di sperimentazione le amministrazioni proponenti possono richiedere il supporto tecnico del Nucleo nella redazione di schede di AIR.

Tali relazioni devono poi essere verificate dal DAGL con la collaborazione del Nucleo.

Spetta poi al Dipartimento, nel caso in cui ritenga carenti o insufficienti una o ambedue le analisi, il compito di restituire lo schema di atto normativo all'amministrazione proponente, insieme alle osservazioni e alle indicazioni operative alle quali l'amministrazione dovrà attenersi nell'opera di redazione, integrazione o rettifica delle relazioni.

Nel caso in cui il Ministero di settore non intenda conformarsi alle indicazioni ricevute, è sempre compito del DAGL segnalare al Presidente del Consiglio la presenza di questi problemi, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri.

Le premesse in ordine al tipo di analisi in cui l'AIR consiste evidenziano certamente la complessità di svolgimento di questo compito, che richiede un forte salto qualitativo nella cultura della regolazione: oltre all'approccio giuridico, è, infatti, necessaria da un lato l'applicazione dell'analisi costi-benefici utilizzata dagli economisti e dall'altro l'uso di tecniche di rilevazione delle esigenze e delle opinioni dei potenziali destinatari che richiedono metodologie di ricerca sociologica.

Da qui la necessità che gli uffici legislativi dei vari Ministeri dispongano di una *expertise* particolare<sup>22</sup>, in modo da poter svolgere l'analisi di impatto

---

<sup>22</sup> Cfr. N. LUPO, *La nuova disciplina del parere*, cit., 704 ss.



della regolamentazione con le competenze necessarie a configurare tale analisi non come una giustificazione *ex post* delle scelte prese, quasi si trattasse di una relazione illustrativa, ma come uno studio approfondito che accompagni l'istruttoria normativa sin dal suo inizio e sia in grado di valutare le varie «opzioni» regolatorie, tra cui anche «l'opzione zero».

A tal proposito, peraltro, la dottrina, ha da tempo messo in luce la mancanza negli uffici legislativi di personale altamente specializzato<sup>23</sup>, che sia capace di rispondere a esigenze di conoscenza specifica dei vari settori normativi e di consulenza nell'attività amministrativa<sup>24</sup>.

In tal senso sono, infatti, stati piuttosto deludenti i risultati degli interventi volti a corredare ogni testo normativo presentato in Parlamento di idonei strumenti conoscitivi, in modo da creare una forma di raccordo tra Governo e Parlamento. Difatti, anche se a partire dal 1998 è stata effettivamente segnalata, con riferimento alla documentazione a corredo dei disegni di legge e degli schemi di atti normativi, la trasmissione, accanto alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico-finanziaria, di una relazione tecnico-normativa, realizzata secondo il modello definito nelle circolari Prodi e De Ioanna, la lettura di molte di queste relazioni «*lascia la sensazione di avere davanti un mero questionario, le cui risposte sono state compilate all'impronta, ad opera degli uffici legislativi dei Ministeri, a mo' di giustificazione ex post di un testo normativo già predisposto*»<sup>25</sup>.

Inoltre, gli schemi di atti normativi del Governo nella grande maggioranza, se non totalità dei casi, è risultata dal tutto priva dell'analisi preventiva dell'impatto delle norme sulle amministrazioni, sui cittadini e sulle imprese, che avrebbe dovuto essere inclusa in tali relazioni.

La mancanza di preparazione del personale degli uffici legislativi è infine testimoniata anche dal fatto che numerose leggi di delega negli ultimi anni hanno previsto la costituzione di apposite unità tecniche di supporto per la valutazione di determinati effetti dei provvedimenti normativi da adottare<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. M. RAVERAIRA, *La formazione nella valutazione delle leggi: quale possibile interazione tra diversi approcci interdisciplinari*, in *Iter legis*, novembre-dicembre, 1999, 48 ss.; P. COSTANZO, *Le tecniche legislative nella formazione universitaria*, *ivi*, 72 ss.

<sup>24</sup> Secondo B.G. MATTARELLA, *Il ruolo degli uffici legislativi*, cit., 124, se «*le ragioni della formazione di uffici amministrativi in ciascuna amministrazione sono da rinvenirsi anzitutto nel crescere delle dimensioni e della complessità della normazione statale, che ha reso sempre più arduo per un solo ufficio (quello del Ministero di grazia e giustizia) presiedere all'attività normativa del Governo*», oggi il «*problema degli uffici legislativi è quello della loro capacità di rispondere a esigenze di conoscenza specifica dei vari settori normativi e di consulenza nell'attività amministrativa*».

<sup>25</sup> N. LUPO, *La verifica parlamentare*, cit., 400.

<sup>26</sup> Si veda, ad esempio, l'art. 1, l. 17 maggio 1999, n. 144 «*Misure in materia di investimen-*

3. *La Guida alla sperimentazione dell'AIR, il Report intermedio sulla sperimentazione AIR e la formazione professionale del personale degli uffici legislativi dei Ministeri*

Di fronte ai problemi applicativi che l'AIR comporta, se da parte della dottrina si è auspicato un mutamento in profondità nell'operato degli uffici legislativi del Governo, in modo tale che questi possano arrivare ad avere il dominio di conoscenze specialistiche, dall'altra si è cercato di formare nell'ambito delle amministrazioni interessate il personale addetto all'effettuazione dell'AIR, attraverso un programma di sperimentazione<sup>27</sup>.

Nella Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione del 19 gennaio 2001, destinata a supportare le amministrazioni pubbliche nella fase iniziale, si è prevista la redazione di un programma annuale degli interventi che ciascuna amministrazione intende promuovere (c.d. agenda)<sup>28</sup>.

In particolare, con riferimento alle strutture amministrative chiamate ad effettuare l'AIR, si afferma che «*la direttiva impone un adeguamento delle strutture amministrative che la devono attuare. Infatti, l'AIR richiede la costruzione di sistemi informativi, nonché l'applicazione di metodologie per le quali non sempre le amministrazioni sono sufficientemente attrezzate. Sebbene eventuali modelli di riorganizzazione potranno essere definiti solo al termine della sperimentazione, è possibile indicare fin d'ora alcune linee guida per agevolare lo svolgimento dell'AIR da parte degli uffici legislativi*».

A tal proposito, sul piano operativo, si prevede, che le attività di analisi devono essere effettuate sempre con il coinvolgimento degli uffici competenti che sono in grado di raccogliere ed elaborare i dati necessari e dunque attraverso il coordinamento fra gli uffici legislativi e quelli operativi (direzioni generali e dipartimenti), sulla base dei seguenti criteri di massima: individuazione dei funzionari dell'ufficio legislativo stabilmente addetti all'analisi, che dispongano di specifiche competenze e capacità necessarie per ef-

---

*ti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*», che prevede l'istituzione di nuclei di verifica e di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, che garantiscano il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione e verifica di piani e programmi di ogni singola amministrazione.

<sup>27</sup> Su questi aspetti cfr. M. DE GIORGI, *La qualità della regolamentazione nei recenti sviluppi della politica di razionalizzazione normativa*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>28</sup> La Guida è stata emanata con circolare 16 gennaio 2001, n. 1, pubblicata in *Gazz. Uff.*, serie generale, suppl. ord. al n. 55 del 7 marzo 2001, 12 ss. ed è stata predisposta dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

fettuare analisi e valutazioni economiche; designazione da parte degli uffici di livello dirigenziale generale di uno o più funzionari competenti nelle materie da regolare, che collaborino stabilmente con l'ufficio legislativo; partecipazione dei dirigenti preposti ai dipartimenti o direzioni generali, in aggiunta ai funzionari di cui al punto precedente nella formazione del programma annuale degli interventi regolativi che ciascuna amministrazione intende promuovere (c.d. agenda).

Si stabilisce, inoltre, che l'amministrazione potrà comunque affidarsi all'ausilio di esperti appartenenti ad altre amministrazioni o comunque di esperti esterni. Nelle materie in cui esistono attribuzioni ripartite fra diverse amministrazioni è necessario ricercare il coordinamento tra di esse.

A tal fine si è poi previsto che ciascuna amministrazione nella fase di sperimentazione deve indicare al DAGL non più di cinque interventi normativi tra quelli che le amministrazioni ritengono essere maggiormente significativi.

Al termine della sperimentazione ciascuna amministrazione deve predisporre, a cura del responsabile della redazione dell'AIR, un *Report* di autovalutazione sull'attività svolta da trasmettere al Nucleo. In tale *Report* dovranno essere indicati le risorse umane e tecnologiche utilizzate, le fonti informative adoperate, le metodologie di valutazione a cui si è fatto ricorso, i risultati conseguiti, le criticità incontrate e gli strumenti di supporto forniti dalla Presidenza del Consiglio.

Del resto la consapevolezza della necessità di un adeguamento delle strutture amministrative al nuovo compito affidatogli, traspare anche dal *Report intermedio* sulla sperimentazione AIR<sup>29</sup> del giugno 2001, che riguarda le attività realizzate in fase di sperimentazione fino al 31 maggio 2001.

L'attività svolta nella fase di sperimentazione e di cui si dà conto nel *Report* è stata infatti prevista in modo da introdurre l'AIR in maniera graduale, al fine sia di consentire durante tutta la fase sperimentale di affinare le metodologie rendendole adatte al contesto istituzionale italiano sia di mettere in grado le amministrazioni di attrezzarsi per rispondere a questa nuova esigenza<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Su questo si veda G. SAVINI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it). Il *Report* è stato inviato lo scorso giugno ai Capi Dipartimento del DAGL, del DAE, della Funzione pubblica ed al Coordinatore del Nucleo.

<sup>30</sup> La gradualità si spiega, secondo quanto affermato nel *Report intermedio*, 4, in quanto «*si tratta, in un certo senso di un'operazione culturale, di una nuova filosofia nella progettazione dell'intervento normativo e nell'assunzione delle decisioni che non poteva essere introdotta in maniera traumatica nel contesto istituzionale italiano, ma che richiedeva la previsione di momenti graduali di attuazione, in qualche modo guidati e supportati*».

L'obiettivo dell'attività di sperimentazione è, infatti, proprio quello di creare le condizioni migliori affinché l'AIR entri nella prassi delle amministrazioni e diventi il modo normale di operare ai fini della stesura dei testi normativi.

La sperimentazione si è svolta nei primi otto/nove mesi del 2001.

In primo luogo è stato costituito un apposito servizio di *help desk*<sup>31</sup> presso gli uffici del DAGL, formato da un gruppo di esperti<sup>32</sup> provenienti dal DAGL, dal Nucleo per la semplificazione, dal Dipartimento Affari economici della Presidenza e dal Dipartimento della funzione pubblica-Progetto finalizzato AIR, con il compito di sperimentare le metodologie AIR su alcuni provvedimenti normativi in collaborazione con le amministrazioni.

L'*help desk* ha poi predisposto il *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*.

I casi pilota sono stati soltanto 5<sup>33</sup>, a causa delle obiettive difficoltà e delle specifiche competenze che l'AIR presenta e richiede<sup>34</sup>. Per ogni caso concreto è stato formato un gruppo composto da due esperti e da due o tre funzionari che curano in modo particolare l'istruttoria e il raccordo fra amministrazioni competenti. Anche con riferimento a questi 5 casi, peraltro, sono state riscontrate notevoli difficoltà, dovute alla mancata programmazione dei momenti di consultazione, nonché alla impossibilità per le amministrazioni coinvolte di pianificare i necessari contatti con i propri uffici operativi, entrambe collegate, secondo il *Report*, alla mancanza del tempo necessario.

Il *Report* ha messo in luce, oltre a risultati piuttosto deludenti in generale, che «*il contributo offerto dagli uffici legislativi (su cui si impernia dal punto di vista organizzativo la sperimentazione) non è stato omogeneo e comunque minore rispetto alle attese*».

Comunque, la stessa realizzazione dell'*help desk* sembra già costituire un

---

<sup>31</sup> L'*help desk* è stato costituito nel marzo del 2001.

<sup>32</sup> Il gruppo è composto da 21 persone, di cui 10 esperti e 11 funzionari di segreteria tecnica.

<sup>33</sup> Alla data del 20 giugno 2001, i casi «attivi» di elaborazione AIR sono: procedimento di autorizzazione per l'attività di autonoleggio di autoveicoli senza conducente e per l'esercizio dell'attività di rimessa di autoveicoli o vetture e adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse (l. n. 340/2000); recepimento della direttiva 1999/31/CE del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti (l. n. 422/2000); procedimento per la semplificazione della redazione di atti pubblici in lingua straniera e revisione della disciplina di nullità (l. n. 340/2000); procedimento di rilascio di autorizzazioni per trasporti eccezionali (l. n. 59/1997); regolamento di semplificazione dei procedimenti inerenti la nautica da diporto (l. n. 50/1999).

<sup>34</sup> Bisogna poi considerare che l'attività di sperimentazione si è svolta durante il passaggio dalla fine della XIII legislatura all'inizio della XIV.

risultato positivo, dato che potrà rappresentare per le amministrazioni di settore un modello di professionalità e un luogo di confronto importante.

In secondo luogo, sono stati realizzati degli interventi formativi rivolti ai dirigenti e ai funzionari delle amministrazioni centrali designati come responsabili AIR.

A tal fine a ciascun Ministero era stato richiesto di individuare almeno due persone<sup>35</sup> da coinvolgere nella sperimentazione AIR e da far partecipare all'attività di formazione.

Gli incontri formativi hanno registrato un notevole grado di interesse da parte delle amministrazioni, che a volte hanno inviato un maggior numero di unità rispetto a quelle concordate, anche se si è constatato che «*la maggioranza dei partecipanti ai corsi non dispone di una preparazione di base adeguata, in particolare in materia di valutazione economica*».

L'attività didattica è stata effettuata dagli esperti dell'*help-desk* e ha visto un programma improntato non solo a integrare la preparazione teorica, ma anche a condividere le esperienze maturate nel corso della sperimentazione<sup>36</sup>.

Si è cercato, dunque, di creare una cultura della regolazione, attraverso il coinvolgimento delle amministrazioni di settore, basata sulla conoscenza specialistica, in modo da adeguare le strutture ed il personale alle nuove funzioni previste<sup>37</sup>.

Del resto l'attività di formazione del personale delle amministrazioni di settore e il forte coinvolgimento di questo nell'attività di svolgimento dell'AIR sembrano non essere privi di conseguenze relativamente al ruolo che i singoli Ministeri sono chiamati a svolgere nel sistema della produzione normativa nel nostro ordinamento, con riferimento all'istruttoria normativa e, in particolare, alla fase di predisposizione e di elaborazione del testo.

L'attribuzione del compito di svolgere l'AIR agli uffici legislativi dei vari

---

<sup>35</sup> La prima con esperienza nel campo della progettazione normativa, la seconda con competenze nelle materie organizzative ed economiche.

<sup>36</sup> Il programma di formazione 2001 è stato progettato prevedendo la realizzazione di sessioni intensive a carattere residenziale e di giornate di approfondimento e rinforzo a cadenza mensile. La prima sessione formativa ha coinvolto il primo gruppo di amministrazioni che già avevano effettuato le designazioni (14 Ministeri su 24). La seconda sessione è stata dedicata a quanti non avevano potuto prendere parte allo *stage* iniziale (9 nuove amministrazioni).

<sup>37</sup> Cfr. G. D'AURIA, *La riforma dell'organizzazione dei Ministeri*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 853, secondo il quale gli apparati amministrativi dovrebbero rispecchiare, sul piano organizzativo, le funzioni che i governi sono chiamati ad esercitare: per dirla con le parole di M.S. Gianini «*in principio sono le funzioni*», con la conseguenza che il disegno organizzativo è per definizione «*funzione delle funzioni*».

Ministeri, che sono alle dirette dipendenze dei Ministri, insieme con gli uffici operativi e il rafforzamento degli stessi, attraverso la ricerca di una formazione professionale adeguata del personale che ne fa parte, spingono per una maggiore responsabilizzazione dei Ministri.

I Ministri, infatti, chiamati a verificare le diverse opzioni di regolazione alternative e a valutare l'impatto dei propri provvedimenti normativi, assumono, in qualche modo, la titolarità del potere di iniziativa della semplificazione e della razionalizzazione della normativa nelle materie di loro competenza, che non può prescindere dalle scelte inerenti la fase di elaborazione e predisposizione dei testi normativi.

Le amministrazioni proponenti attraverso l'AIR sono in grado di fornire un supporto alla formazione delle decisioni, con nuovi dati e informazioni utili alla valutazione e alla scelta politica, che diventa, di conseguenza, più informata e quindi più consapevole.

Non solo: l'analisi di impatto della regolamentazione, assumendo come parametro fondamentale per il suo svolgimento la consultazione dei soggetti portatori dei diversi interessi coinvolti nel procedimento, rende esplicito e trasparente il percorso logico da cui parte e si fonda una certa decisione politica, instaurando un rapporto dialettico e costruttivo tra istituzioni e società civile.

#### 4. *La nuova direttiva sull'analisi di impatto della regolamentazione e il ruolo dei Ministeri*

Nel senso di una maggiore responsabilizzazione dei Ministri nell'ambito dell'istruttoria normativa, con particolare riferimento alla fase iniziale di predisposizione del testo, sembra muoversi anche la nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001<sup>38</sup>, che, al fine di una graduale applicazione dell'AIR a tutta l'attività normativa del Governo, si propone di ridefinire e rendere più efficace l'attività di sperimentazione, ampliando i casi oggetto di sperimentazione<sup>39</sup> ed estendendo l'attività di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'AIR.

---

<sup>38</sup> La direttiva è stata pubblicata in *G.U.*, serie generale, n. 249 del 25 ottobre 2001. Per un commento della direttiva si veda G. SAVINI, *L'analisi di impatto*, cit., nonché N. LUPO, *La nuova direttiva sull'AIR: passi avanti o passi indietro?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 13 ss.

<sup>39</sup> La nuova direttiva, incentrata sull'ampliamento dell'attività di sperimentazione, non precisa, invece, l'ambito di applicazione dell'AIR a regime, limitandosi a richiedere che siano individuati, previa consultazione dei singoli Ministeri, «almeno venti casi di sperimentazione riconducibili a diverse tipologie di atto normativo».

La nuova direttiva, che sembra sostanzialmente mantenere l'impianto della direttiva del 27 marzo 2000, prevede, infatti, espressamente che la nuova attività di sperimentazione «è finalizzata a responsabilizzare i singoli Ministeri nella realizzazione delle analisi e a sviluppare le capacità tecniche necessarie all'interno delle singole amministrazioni» (art. 1, c. 3°, lett. a).

La consapevolezza della difficoltà dell'AIR, con la conseguente richiesta di competenze specialistiche, ha determinato nella nuova direttiva una grande attenzione per l'attività formativa e per l'organizzazione interna delle strutture ministeriali. Tra le finalità specifiche della direttiva si indica, infatti, al fine di una effettiva attuazione dell'AIR, la realizzazione di un «esteso programma di riqualificazione dei dipendenti pubblici che dovranno svolgere le analisi», nonché l'individuazione di «misure di rafforzamento dei settori giuridico-legislativi dei Ministeri, anche con l'inserimento di specifiche professionalità» (art. 1, c. 3°, lett. e e b).

Con riferimento all'attività formativa si prevede, in particolare, che la Scuola Superiore della Pubblica amministrazione sottoponga al Comitato direttivo<sup>40</sup> un progetto di piano di formazione del personale coinvolto nell'applicazione dell'AIR e che, una volta ricevuta l'approvazione, ne curi l'attuazione.

Ciascun Ministero è tenuto poi ad individuare un referente per l'analisi di impatto della regolamentazione, responsabile nei confronti del Comitato di indirizzo dell'andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero. In particolare, il referente per l'AIR dovrà assicurare, con il coinvolgimento dei singoli uffici di settore, la realizzazione dell'analisi di impatto per ciascuno dei casi pilota di competenza di quel dicastero (art. 2, c. 3°).

Il tentativo è, dunque, quello di realizzare strutture dotate di competenze specifiche che, oltre ad avere un approfondito grado di conoscenza delle tecniche di valutazione di impatto, siano anche in grado di costituire una sorta di collegamento stabile non solo tra gli uffici interni alla singola amministrazione, ma anche con la Presidenza del Consiglio e con gli altri Ministeri, in modo da realizzare un circuito in cui le decisioni sono formulate e assunte solo dopo aver analizzato le opzioni alternative e l'impatto che le «regole» che si vuole introdurre possono determinare sulla pubblica amministrazione, sui cittadini e sulle imprese.

La procedura prevista per lo svolgimento dell'AIR muove dalla consape-

---

<sup>40</sup> Il Comitato è presieduto dal Ministro per la funzione pubblica e ne fanno parte il Capo del DAGL, un Vice-segretario generale della Presidenza del Consiglio, il Capo del DAE, il Capo dell'Ufficio legislativo del Dipartimento della Funzione pubblica, il Coordinatore del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, il Direttore della Scuola Superiore della Pubblica amministrazione.

volezza del ruolo centrale del Governo nella progettazione normativa e si inserisce nell'ambito del progressivo rafforzamento di questo al fine di creare un virtuoso circuito decisionale non solo estremamente consapevole e quindi più responsabile, ma anche improntato al principio di trasparenza nell'adozione delle decisioni pubbliche.

L'introduzione dell'AIR e, soprattutto l'applicazione generalizzata di questa nella fase a regime, che dovrà seguire alla fase sperimentale, appare, infatti, in grado di determinare un ruolo più incisivo delle amministrazioni di settore nella istruttoria normativa e, in particolare, nella elaborazione e predisposizione dei testi normativi, indipendentemente dal soggetto chiamato ad assumere una certa decisione politica.

L'AIR costituisce, infatti, uno strumento di ausilio al decisore politico nel compiere la scelta migliore: non è una logica tecnocratica che tende a sostituirsi ad una scelta politica democratica, ma è uno strumento razionale che serve a rendere la scelta politica di regolazione consapevole<sup>41</sup>.

Del resto, che questa sia la funzione dell'AIR appare in modo chiaro dalle pur non limpide disposizioni delle due direttive relative alla disciplina dei casi di AIR carente o insufficiente.

La direttiva del 27 marzo 2000 stabilisce infatti che, in caso di AIR insufficiente o carente, il DAGL anche su segnalazione del Nucleo, può restituire lo schema di atto normativo all'amministrazione proponente. Dal punto I, 5 si desume poi che, in ogni caso, il Consiglio dei Ministri può esaminare o il singolo Ministro adottare un atto corredato da scheda di AIR carente.

La nuova direttiva è sul punto molto sintetica, limitandosi a prevedere che in caso di AIR insufficiente il DAGL chieda alle singole amministrazioni delle integrazioni e, dunque, lasciando intendere di non aver modificato il procedimento di adozione dell'atto normativo (art. 2, c. 4°).

Anche in caso di AIR insufficiente o carente, il Ministro può, senza che sia necessario alcun atto di integrazione dell'analisi, procedere ad adottare il provvedimento normativo<sup>42</sup>.

Peraltro, la responsabilizzazione dei Ministeri nell'ambito della produzione normativa, soprattutto con riferimento all'istruttoria normativa, e, in particolare, alla fase di predisposizione del testo sembrano emergere dalla più recente disciplina dell'attività di semplificazione.

A tal proposito già la l. n. 59/1997, procedendo alla «istituzionalizzazio-

---

<sup>41</sup> M. DE GIORGI, *La qualità della regolamentazione*, cit.

<sup>42</sup> In tal caso l'unico compito che il DAGL può esercitare è quello di segnalare il caso al Presidente del Consiglio dei Ministri.



*ne permanente della funzione di semplificazione»,* attraverso l'introduzione di un disegno di legge a cadenza annuale, ha iniziato a far avvertire come stringente e vincolante da parte degli attori costituzionali coinvolti, e in particolare di quelli operanti a livello settoriale, come i Ministri, il macro obiettivo della semplificazione <sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Più recentemente, lo schema di disegno di legge di semplificazione del 2001 (A.S., XIV legisl. n. 776, presentato il 25 ottobre 2001), oltre ad individuare nella delega legislativa lo strumento «*con cui può compiersi l'attuazione di un indirizzo politico autenticamente innovativo e perseguire un obiettivo di effettiva liberazione sostanziale*», prevede un particolare procedimento attraverso il quale pervenire all'elaborazione annuale della legge di semplificazione e riassetto normativo. Entro il 30 aprile di ogni anno, i singoli Ministri sono chiamati a formulare le proposte di intervento relativamente alle materie del proprio settore di competenza in cui si avverte la necessità di un riassetto normativo. Le proposte di intervento confluiscono poi nel programma di priorità di interventi deliberato dal Consiglio dei Ministri, sulla base del quale il Governo presenta il disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo, volto a definire per l'anno successivo gli indirizzi i criteri, le modalità e le materie di intervento. I Ministeri hanno, dunque, un ruolo di assoluta rilevanza nella elaborazione dei provvedimenti normativi e sono titolari del potere di iniziativa della semplificazione e del riassetto normativo nelle materie di loro competenza, fatti, comunque, salvi i poteri di deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che, come affermato dalla relazione governativa che accompagna il disegno di legge, rappresenta, invece, la «*cabina di regia*» di tale riassetto.