

L'AIR nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016

ESPERIENZE N. 28

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

STEFANO MARCI

I dati sono aggiornati al giugno 2017



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

L'AIR nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016

Giugno, 2017

Sommario

1. Introduzione	5
2. Il contesto europeo e internazionale	6
3. AIR: i numeri	8
3.1 Il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata	8
3.2 Il numero e i casi di esclusione e di esenzione	11
4. Il contenuto dell'AIR	12
4.1 I casi in cui l'AIR è stata integrata su richiesta del DAGL e l'attività del Nucleo AIR13	13
4.2 Le sollecitazioni del Consiglio di Stato in sede consultiva.....	14
4.3 Le criticità delle procedure AIR eseguite a livello di Governo.....	16
5. Altri strumenti di <i>better regulation</i>	18
5.1 L'analisi tecnico-normativa (ATN)	18
5.2 La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).....	19
6. Le consultazioni.....	21
7. La qualità della regolamentazione nelle regioni.....	25
8. La qualità della regolazione nelle Autorità amministrative indipendenti	27
9. La riforma della disciplina dell'AIR, della VIR e delle consultazioni.....	29

1. Introduzione

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice di una amministrazione in ordine all'opportunità di un intervento normativo¹. Essa consiste nella valutazione preventiva degli effetti che l'intervento in questione determinerà sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante la comparazione di opzioni alternative.

L'AIR si inserisce tra gli strumenti per il miglioramento della qualità della regolamentazione, nel quadro delle strategie per la cosiddetta *better regulation*, unitamente ad altri strumenti quali l'analisi tecnico-normativa (ATN) e la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa.

L'amministrazione competente effettua l'analisi e predispone un'apposita relazione suddivisa in distinte sezioni, che indicano:

- - il contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa, l'analisi dei **problemi esistenti**, le ragioni di opportunità dell'intervento e gli **obiettivi** che esso intende perseguire;
- - le **consultazioni effettuate**, esplicitando le modalità seguite, i soggetti consultati e le risultanze emerse;
- - l'**analisi delle diverse opzioni** rilevanti di intervento (incluso quella di non intervento, cosiddetta "opzione zero");
- - la giustificazione della opzione prescelta e la valutazione degli **oneri amministrativi** a carico di pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese e dell'**impatto sulle piccole e medie imprese**;
- - la stima dell'incidenza sul **corretto funzionamento concorrenziale del mercato** e sulla **competitività del Paese** (con riferimento agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle imprese);
- - la descrizione delle **modalità attuative dell'intervento** (anche ai fini della sua effettiva

¹ La disciplina dell'AIR è attualmente dettata dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*", dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, "*Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*", e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013, recante "*Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246*". Per un approfondimento sulla normativa in materia di AIR, si veda Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi. Nota breve n. 1, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR): una panoramica della normativa vigente*, marzo 2015. E' in via di emanazione un nuovo regolamento di disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione (si veda il paragrafo 9 del presente *dossier*).

conoscibilità e pubblicità) e di **monitoraggio dei suoi effetti**;

- - per quanto riguarda le iniziative normative di recepimento di direttive europee, il rispetto dei **livelli minimi di regolazione europea**.

Le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR (salvi i casi di esclusione e di esenzione, in merito ai quali si rinvia al paragrafo 3.2 del presente *dossier*).

Il vaglio sull'adeguatezza e sulla completezza delle attività svolte è compiuto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL), che in materia di AIR e di VIR è il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, europeo e internazionale. Il DAGL può richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti.

Gli schemi degli atti normativi adottati dai singoli Ministri e dei provvedimenti interministeriali sono corredate dalla relazione AIR all'atto della richiesta di parere al Consiglio di Stato.

Entro il 30 aprile di ogni anno, il Governo trasmette al Parlamento la relazione sullo stato di applicazione dell'AIR, nella quale devono essere indicati i seguenti dati:

- il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata;
- il numero e i casi di esclusione ed esenzione;
- le ipotesi in cui l'AIR è stata integrata o rinnovata, su richiesta del DAGL, del Parlamento o su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva;
- il numero e i casi in cui è stata effettuata la VIR.

La relazione dà conto delle metodologie applicate con riguardo alla stima dei vantaggi e degli svantaggi, nonché con riferimento alle procedure di consultazione seguite e alle scelte organizzative adottate dalle singole amministrazioni, con riguardo ai costi relativi, e alle attività formative attuate.

La relazione contiene, inoltre, gli opportuni riferimenti alle esperienze di AIR e di VIR svolte dalle regioni e dagli enti locali, dalle autorità indipendenti, dall'Unione europea, dalle organizzazioni internazionali e dagli ordinamenti esteri. La relazione indica le eventuali criticità delle procedure AIR e VIR eseguite a livello del Governo nazionale e le possibili proposte migliorative. La relazione dà conto, infine, delle iniziative in materia di valutazione degli effetti preventivi e di verifica successiva degli atti normativi assunte in sede parlamentare.

2. Il contesto europeo e internazionale

La Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (anno 2016) - doc. LXXXIII, n. 5, di seguito, "Relazione" - dà conto innanzitutto delle principali

iniziative in tema di politica della regolamentazione succedutesi nel 2016 in seno all'Unione europea e all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

In primo luogo, si sofferma sul nuovo accordo interistituzionale "Legiferare meglio", mediante il quale il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione si sono impegnati a migliorare il processo di programmazione normativa annuale e pluriennale, prevedendo, in particolare, l'adozione di un programma di lavoro annuale che fissa gli obiettivi e le priorità di massima per l'anno successivo e individua i punti di maggiore rilevanza politica che dovrebbero essere trattati in via prioritaria nell'*iter* legislativo. L'accordo riconosce l'importanza delle analisi d'impatto, delle consultazioni e delle valutazioni *ex post* per il miglioramento della qualità della legislazione².

La Relazione illustra poi il contenuto delle Conclusioni sulle politiche per la qualità della regolazione adottate nel maggio 2016 dal Consiglio "Competitività" dell'Unione europea, che hanno individuato i seguenti pilastri per la politica della qualità della regolazione: il principio di innovazione (le nuove iniziative regolamentari, a livello europeo e dei singoli Stati membri non devono essere di ostacolo all'innovazione, ma al contrario ne devono favorire gli effetti positivi in termini di sviluppo economico e di crescita della competitività); la valutazione di impatto e la quantificazione dei costi e dei benefici; la riduzione degli oneri burocratici e la qualità della regolazione per le piccole e medie imprese.

A livello OCSE, il Comitato per le politiche di regolazione (*Regulatory Policy Committee*) ha tenuto incontri in cui sono state discusse le nuove linee guida sulle consultazioni degli *stakeholder* nell'ambito del procedimento di elaborazione di nuova legislazione e di revisione della legislazione esistente, nonché i contenuti, i principi metodologici e la *roadmap* che porterà alla raccolta dei dati per il nuovo *Regulatory Policy Outlook* (analisi multipaese dei progressi compiuti dagli Stati facenti parte dell'OCSE per migliorare la qualità della regolamentazione), previsto per il 2018³.

² Per un approfondimento sul contenuto dell'accordo, si veda Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi. Nota breve n. 6, *Unione europea: il nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"*, maggio 2016. Per le politiche di miglioramento della regolamentazione a livello europeo, si vedano altresì la Nota breve n. 2, *Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo*, marzo 2015; l'Approfondimento n. 1, *Better regulation for better results - Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione*, maggio 2015, nonché il Dossier n. 14, *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo*, aprile 2016.

³ In merito al precedente *Regulatory Policy Outlook* dell'OCSE, si veda Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi. Nota breve n. 4, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015: come si può garantire una regolamentazione efficace e che soddisfi le esigenze dei cittadini e delle imprese?*, novembre 2015. Tale rapporto è giunto alla conclusione che gli strumenti della politica di regolazione dovrebbero essere utilizzati strategicamente, garantendo il coinvolgimento degli *stakeholder* sin dalle prime fasi del processo di regolamentazione, assicurandosi che l'ampiezza delle AIR sia proporzionata agli impatti attesi dalla regolamentazione e valutando in modo più sistematico che le disposizioni normative raggiungano i loro obiettivi con lo svolgimento di una valutazione *ex post*. La *governance* del ciclo di regolamentazione deve essere migliorata e ampliata, includendo nel processo di qualità della legislazione, oltre ai Governi, anche le altre istituzioni, quali i Parlamenti, le agenzie di regolazione e i livelli di governo sub-nazionali e internazionali. Infine è necessaria una continua implementazione della politica di

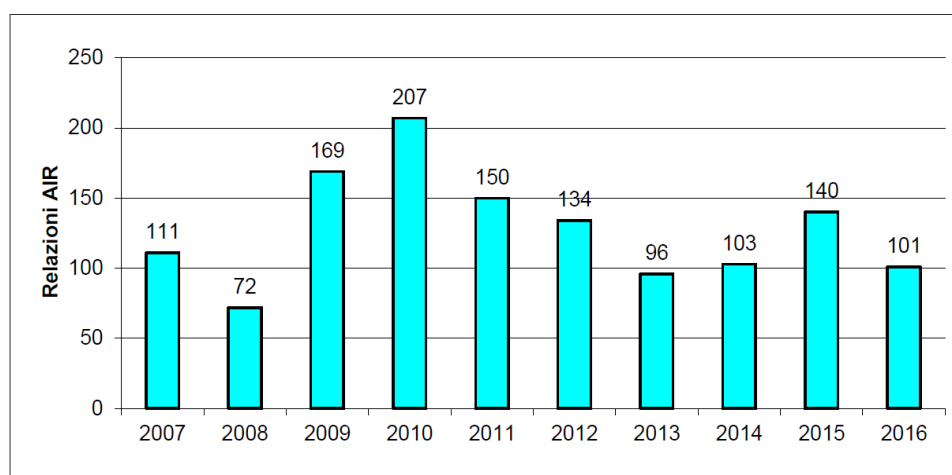
3. AIR: i numeri

3.1 Il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata

Nel corso dell'anno 2016, le amministrazioni centrali hanno prodotto - a corredo degli schemi normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri - **101** relazioni AIR, contro le **140** del 2015 e le **103** del 2015⁴.

Il grafico che segue mostra la serie storica delle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni centrali.

Grafico 1 – Relazioni AIR dal 2007 al 2016

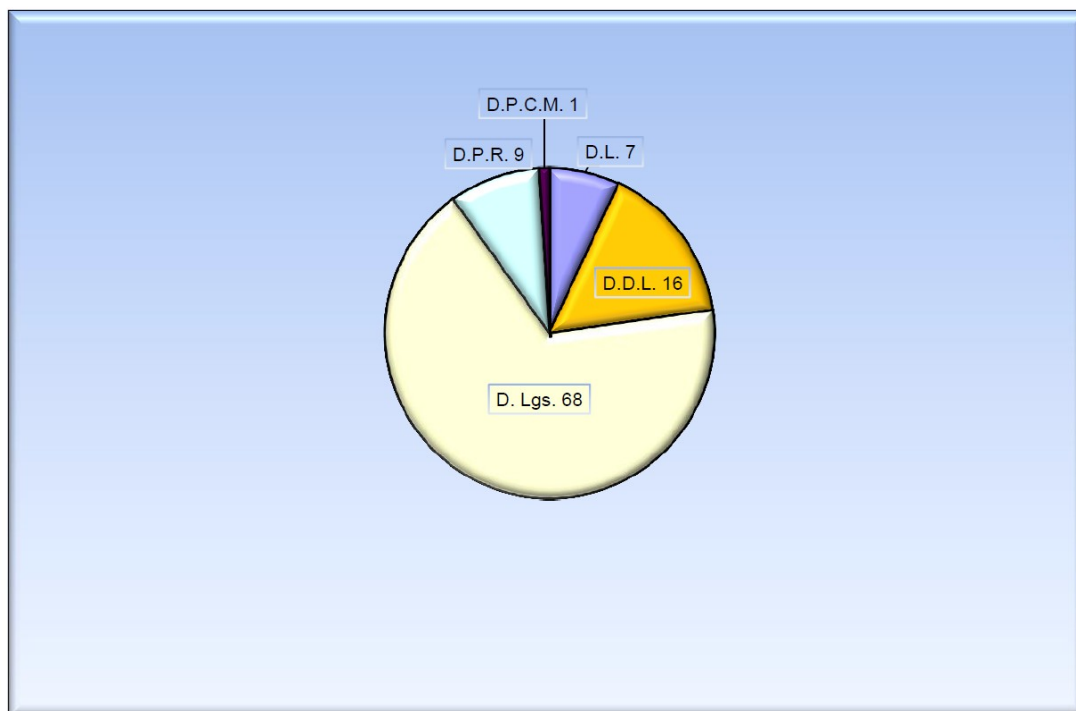


Fonte: Doc. LXXXIII, n. 5.

Per quanto riguarda le tipologie di provvedimento in relazione alle quali è stata prodotta l'AIR, l'articolazione è la seguente: 68 decreti legislativi; 7 decreti-legge; 16 disegni di legge; 9 decreti del Presidente della Repubblica; 1 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

regolamentazione, affrontando carenze nell'attuazione e nell'applicazione degli atti normativi, migliorandone l'impatto e utilizzando nuovi approcci, come ad esempio quelli basati sull'economia comportamentale. Per quanto riguarda specificamente l'Italia, l'OCSE ha raccomandato una particolare attenzione al profilo della trasparenza, ad esempio rendendo pubblica l'analisi di impatto iniziale prima della fase di consultazione. L'Organizzazione ha inoltre rilevato che, nonostante siano state condotte alcune consultazioni pubbliche su temi di grande impatto, si ricorre per lo più a consultazioni informali degli *stakeholder*, di solito selezionati dai Ministeri, in quanto non sono state ancora pubblicate linee guida sulle consultazioni pubbliche (sul punto, si veda il capitolo 6 del presente *dossier*). Sarebbe poi auspicabile una maggiore programmazione e la pubblicazione di un elenco della normativa sulla quale si intende intervenire, al fine di informare le parti interessate in anticipo e facilitare un *feedback* da un pubblico più ampio. In merito all'analisi di impatto, è stata suggerita l'introduzione di un "test di soglia" con alcuni criteri di selezione, per far sì che le capacità di analisi siano focalizzate sulle proposte legislative con un impatto significativo sull'economia e la società.

⁴ Il numero complessivo delle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni ammonta in realtà a 114, in considerazione del fatto che per due disegni di legge di ratifica di accordi internazionali sono state predisposte 15 relazioni AIR, ricondotte a due in coerenza col numero dei provvedimenti cui fanno riferimento.

Grafico 2 - Distribuzione relazioni AIR per tipo di provvedimento - Anno 2016

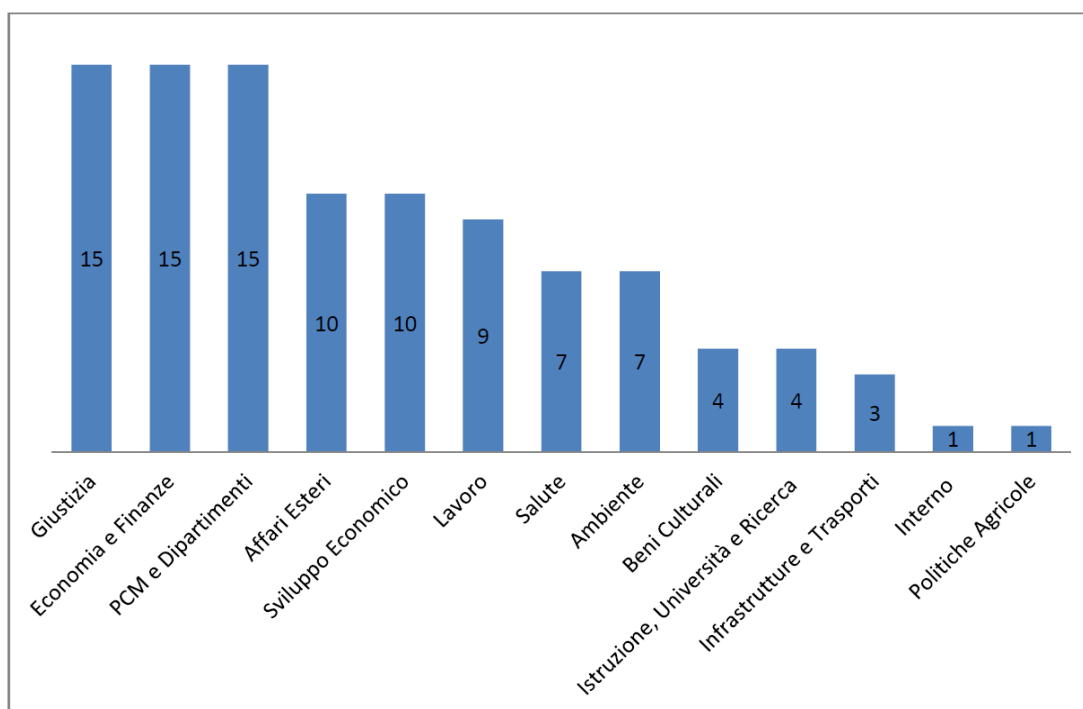
Fonte: Doc. LXXXIII, n. 5.

La seguente tabella pone a raffronto i numeri forniti dalle Relazioni AIR presentate nel corso della XVII legislatura

Provedimento	2012	2013	2014	2015	2016
D.Lgs.	54	36	22	66	68
D.L.	1	0	19	14	7
D.D.L.	45	36	43	46	16
D.P.R.	34	22	10	12	9
D.P.C.M.	0	2	9	2	1
Totale	134	96	103	140	101

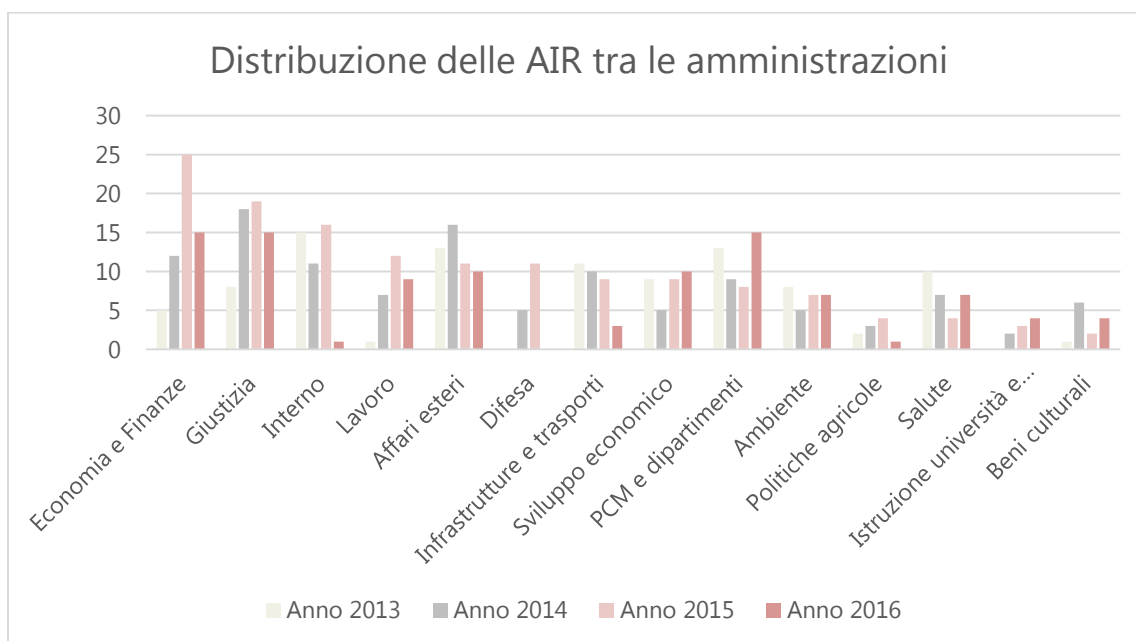
Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 1, 2, 3, 4 e 5

Il seguente grafico illustra la distribuzione delle AIR tra le amministrazioni nel 2016.

Grafico 3 – Distribuzione delle AIR tra le amministrazioni. Anno 2016

Fonte: Doc. LXXXIII, n. 5.

Nel grafico seguente si riporta la distribuzione delle AIR tra le varie amministrazioni, mettendo a confronto i dati dal 2013 al 2016.



Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 3, 4 e 5

La Relazione sottolinea che la consistenza numerica delle relazioni AIR è direttamente collegata al numero di iniziative di competenza di ciascuna amministrazione e che il grafico precedente mostra la distribuzione tra le amministrazioni con esclusivo riferimento al numero di relazioni pervenute al DAGL, prescindendo da ulteriori classificazioni delle stesse per materia e complessità degli interventi normativi.

Nel corso del 2016, sono state altresì predisposte **45** relazioni AIR a corredo di regolamenti di competenza ministeriale e **11** relazioni a corredo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri pervenuti al DAGL ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400⁵.

In conclusione, secondo la Relazione, il livello quantitativo di produzione delle relazioni AIR resta elevato ed è paragonabile a quello di Paesi stranieri con consolidata esperienza in materia di analisi di impatto.

3.2 Il numero e i casi di esclusione e di esenzione

Ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170⁶, l'AIR non è effettuata in relazione a:

- a) disegni di legge costituzionale;
- b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

La Relazione riferisce che, nel 2016, i casi di esclusione, ai sensi del suddetto articolo 8, sono stati **16** (contro i 38 del 2015) e hanno riguardato: schemi di decreti legislativi recanti norme di attuazione di Statuti speciali; disegni di legge di ratifica; un decreto-legge di proroga delle missioni internazionali; uno schema di decreto correttivo di due decreti legislativi in materia di difesa.

L'articolo 9 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008 prevede che possa essere consentita l'esenzione dall'AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

Nel 2016, i casi di esenzione sono stati **3** (a fronte dei 5 del 2015): due decreti-legge relativi agli eventi sismici del 2016 e il decreto-legge c.d. mille-proroghe.

⁵ "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

⁶ "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

4. Il contenuto dell'AIR

La Relazione conferma anche per il 2016 la tendenza al progressivo arricchimento dei vari profili delle relazioni AIR rispetto a quanto rilevato negli anni precedenti, con descrizioni più accurate di contenuti socio-economici oltre che giuridici, nelle parti relative alle motivazioni dell'intervento e all'individuazione degli obiettivi, e con riferimenti più puntuali a interlocuzioni con portatori di interessi, nella parte relativa alle consultazioni.

Si è registrato, inoltre, da parte delle amministrazioni, nel corso delle istruttorie AIR, un incremento, rispetto al 2015, di valutazioni delle opzioni alternative e degli effetti prodotti dalle soluzioni regolatorie prescelte.

Si è anche constatato che le amministrazioni, dopo iniziali incertezze, hanno proceduto ad arricchire le relazioni con stime di costi amministrativi introdotti o eliminati.

La seguente tabella riporta, con riferimento agli ultimi tre anni, i dati relativi al numero di relazioni AIR che presentano indicazioni specifiche in ordine alla rappresentazione di contenuti quantificabili⁷.

Contenuti	N. relazioni AIR		
	2014	2015	2016
Sezione 1: informazioni quantitative sulla situazione esistente	58	96	108
Sezione 1: dati quantitativi relativi agli obiettivi dell'intervento	15	25	19
Sezione 2: consultazioni	45	75	65
Sezione 4: valutazione delle opzioni alternative	27	60	58
Sezione 5: stime quantitative relative a specifici effetti	7	23	18
Sezione 5: informazioni relative all'introduzione e/o eliminazione di costi amministrativi	29	43	40
Sezione 8: informazioni relative al superamento dei livelli minimi di regolazione comunitaria	2	2	4

Fonte: Doc. LXXXIII, n. 5.

La Relazione evidenzia che, nei casi in cui si è registrata una diminuzione in termini assoluti, tale flessione è soltanto apparente, dovendosi rapportare la quantificazione al minor numero di relazioni AIR prodotte nel 2016 rispetto al 2015.

⁷ I dati si riferiscono a tutte le relazioni AIR pervenute al DAGL, ivi comprese quelle riferite ai provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Pertanto, la diminuzione - da 25 a 19 - dei casi in cui le amministrazioni hanno prodotto dati statistici con riferimento agli obiettivi dell'intervento corrisponde ad un aumento in termini percentuali dal 47,52% del 2015 al 68,79% del 2016.

Analogo discorso vale per le consultazioni (incremento percentuale dal 37,13% al 41,40%) e per le opzioni alternative all'intervento regolatorio (dal 29,70% del 2015 al 36,94% del 2016).

4.1 I casi in cui l'AIR è stata integrata su richiesta del DAGL e l'attività del Nucleo AIR

Come è stato già anticipato, il DAGL verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR e può richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti.

I casi di integrazione sostanziale della relazione AIR che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL sono stati **95**, pari all'83% del totale, con una lieve flessione rispetto all'88% del totale indicato per il 2015 (128 AIR integrate).

Nel corso del 2016 è proseguita l'opera di sensibilizzazione delle amministrazioni esercitata dal DAGL, coadiuvato dal Nucleo di esperti AIR⁸, attraverso gli interventi valutativi sulle relazioni pervenute a corredo dei provvedimenti normativi.

La procedura di valutazione delle relazioni AIR prevede la restituzione alle amministrazioni proponenti di una scheda di valutazione redatta dall'esperto cui è assegnato l'incarico di seguire la singola amministrazione.

Ciascuna scheda, oltre a fornire indicazioni specifiche sui punti della relazione AIR da approfondire, è strutturata in modo da chiarire anche aspetti di natura metodologica relativi alle modalità di svolgimento dell'AIR, fornendo esempi e precisazioni volti a supportare l'attività di analisi svolta dall'amministrazione.

Nel corso del 2016, gli esperti del Nucleo hanno esaminato 191 provvedimenti normativi. Di questi, 35 sono stati valutati di impatto poco significativo per i cittadini, imprese e pubblica amministrazione. Conseguentemente, il percorso valutativo è stato intrapreso per 156 provvedimenti, il che ha comportato l'esecuzione da parte degli esperti di 532 valutazioni di relazioni AIR, con una media di oltre 3 valutazioni successive per ciascun provvedimento assegnato.

⁸ Il Nucleo AIR, composto da 4 esperti, opera all'interno del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP) del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, svolge funzioni di supporto tecnico al DAGL in materia di analisi e valutazione dell'impatto della regolamentazione e ha affiancato l'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione nell'esame delle relazioni AIR, con l'obiettivo di favorire un miglioramento sostanziale della loro qualità.

Secondo la Relazione, anche nel 2016, in numerosi casi, all'interlocuzione avviata con il percorso valutativo non ha corrisposto un decisivo miglioramento delle relazioni.

Il dato conferma pertanto il perdurare delle difficoltà delle amministrazioni nella messa a punto delle relazioni AIR, nonostante i suggerimenti e le indicazioni contenuti nelle schede di valutazione.

In particolare, il Nucleo AIR ha individuato i seguenti come ambiti da migliorare:

- base informativa che dia conto del problema che l'intervento regolatorio intende affrontare e sia in grado di supportare un'analisi basata sull'evidenza empirica;
- quantificazione dei destinatari degli effetti dell'intervento regolatorio, con conseguenti stime collegate (vantaggi, oneri informativi, ecc.);
- *feedback* su come la consultazione abbia contribuito a plasmare il provvedimento e alla individuazione e definizione delle alternative;
- previsione e analisi di alternative all'opzione preferita;
- impatto del provvedimento; stime in termini di aumento del benessere collettivo; eventuali misure mitiganti per il sistema delle piccole e medie imprese, laddove il provvedimento sia orientato alle imprese;
- considerazioni sull'intervento come ausilio alla concorrenza, che attualmente tendono ad essere apodittiche, e considerazioni specifiche laddove l'intervento limiti o distorca il mercato.

4.2 Le sollecitazioni del Consiglio di Stato in sede consultiva

Come evidenziato dalla Relazione, una delle principali novità verificatesi nel corso del 2016 è rappresentata dall'intensificarsi dell'attività di valutazione delle AIR da parte del Consiglio di Stato in sede consultiva.

Il Consiglio di Stato - che già in passato aveva sospeso l'espressione del parere nel caso di mancata trasmissione dell'AIR e dell'ATN da parte dell'amministrazione proponente⁹ - ha invitato le amministrazioni *"a non sottovalutare il ruolo dell'AIR e a non reputarla un adempimento meramente formale da assolvere con l'utilizzo di formule generiche e buone a tutti gli usi"*, avvertendo che *"la lacunosità dell'AIR potrà, in futuro, condizionare negativamente il parere di questo Consesso"* (Commissione speciale, 3 novembre 2016, n. 2282).

In più occasioni, il Consiglio di Stato ha dunque raccomandato all'amministrazione proponente di integrare una relazione AIR ritenuta lacunosa (vedi Commissione speciale, 25 ottobre 2016, n. 2210, e Commissione speciale, 30 gennaio 2017, n. 263).

Recentemente, in un nuovo caso di sospensione del parere per assenza dell'AIR e dell'ATN, il Consiglio di Stato ha ribadito che l'AIR *"si pone, per sua natura, "a monte" della*

⁹ Sezione consultiva per gli atti normativi, 7 ottobre 2015, n. 2764.

redazione dell'articolato, in quanto può (e deve) contribuire a determinare il contenuto ... Le prescrizioni del citato regolamento del 2008 non rappresentano, quindi, un oneroso adempimento meramente formale, al quale si può in ipotesi anche provvedere ex post, in via integrativa, bensì costituiscono modalità essenziali del decision making process, decisive per il perseguimento della qualità della normativa. Non a caso, concepire l'analisi di impatto come una "giustificazione a posteriori" di un articolato già confezionato è considerata dagli studi internazionali (soprattutto in sede OCSE) come la più diffusa worst practice, che mina la credibilità dello strumento di analisi di impatto e, in definitiva, la qualità dell'intero intervento regolatorio" (Sezione consultiva per gli atti normativi, 13 febbraio 2017, n. 341).

Dai pareri emessi in sede consultiva emergono poi una serie di indicazioni specifiche sui contenuti dell'AIR.

Con riferimento alla **descrizione del contesto** e all'**indicazione degli obiettivi**, l'AIR non può limitarsi alla enunciazione di obiettivi già indicati nella normativa di primo livello, né all'indicazione di scopi che sono una palese conseguenza all'attività stessa, né alle considerazioni dell'autorità che procede sulle osservazioni - per loro natura interessate - degli *stakeholders*: *"Pertanto l'AIR deve descrivere il fenomeno oggetto di intervento normativo, indicando le criticità rilevate nella precedente disciplina e fornendo dati il più possibile oggettivi (dati numerici, statistiche, studi). L'analisi di impatto, proprio in quanto "analisi", non può essere fondata su soggettivi giudizi di valore ma essere ancorata a dati numerici e quantitativi"* (Commissione speciale, 3 novembre 2016, n. 2282). Nello stesso parere (che concerneva le linee guida sul direttore dei lavori e il direttore dell'esecuzione), il Consiglio di Stato giunge a indicare quali tipi di dati l'amministrazione proponente avrebbe dovuto fornire (ad esempio, dati statistici sui procedimenti contabili e penali che coinvolgono il direttore dei lavori/dell'esecuzione; indagine sui principali comportamenti patologici in fase esecutiva da parte del direttore dei lavori/dell'esecuzione, ecc.). Nell'elencare le criticità, la relazione deve fare riferimento alle tecniche di indagine utilizzate, alle modalità con cui esse sono state individuate e al modo in cui sono emerse, facendo riferimento anche alle consultazioni (Commissione speciale, 25 ottobre 2016, n. 2210).

Per quanto riguarda le **consultazioni**, il Consiglio di Stato ha affermato più volte che non può essere considerata una consultazione quella svolta esclusivamente nei confronti dei dipendenti o del personale interno interessato. Ad esempio, con riferimento allo schema di decreto legislativo recante *"Semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca"*, il Consiglio di Stato ha rilevato la necessità di un'interlocuzione con il mondo scientifico esterno a quello degli enti interessati dalla riforma; con gli operatori e le imprese attivi nei settori interessati (agricoltura, medicina, tecnologia, ecc.), nonché con gli operatori internazionali del settore (Commissione speciale, 14 settembre 2016, n. 2210). Inoltre, la relazione AIR deve riportare le modalità con le quali la consultazione è stata effettuata e i risultati della stessa. Si veda il parere sullo schema di regolamento di riorganizzazione del Ministero degli affari

esteri e della cooperazione internazionale, con il quale la Sezione consultiva per gli atti normativi ha chiesto un'integrazione della relazione ministeriale con la seguente motivazione: *"quanto alle procedure di consultazione, da un lato, non si specifica quali federazioni hanno effettivamente aderito, con che criterio sono state scelte, se vi è stata la possibilità di partecipare alla consultazione o se ciò è avvenuto soltanto su selezione del Ministero; manca, altresì, una menzione dei contenuti delle osservazioni, che pure apoditticamente si dicono essere state recepite nel testo del regolamento, senza alcuna possibilità di verifica dell'effettività di tale affermazione"* (Sezione consultiva per gli atti normativi, 10 marzo 2016, n. 764).

Numerosi pareri si incentrano infine sull'importanza del **monitoraggio**. La Relazione ricorda, tra gli altri, il parere della Commissione speciale del 9 maggio 2016, n. 1142, secondo il quale: *"ogni riforma legislativa, in specie, quella che si proponga di ristrutturare in maniera significativa l'amministrazione pubblica, o un settore organico di essa avente rilievo strategico nel settore dell'economia nazionale, costituisce l'inizio di un percorso di cui la successiva attuazione rappresenta un momento decisivo, nel quale deve essere valutato l'effettivo raggiungimento degli obiettivi iniziali ed eventualmente avviato il processo di modifica o revisione. In questo quadro assume dunque un ruolo fondamentale l'analisi, necessariamente condotta attraverso specifici indicatori, dei risultati raggiunti in termini di comportamenti degli operatori interessati e delle dinamiche socio-economiche complessivamente generate. Quindi, nella prospettiva delineata occorre implementare l'istituto della VIR, oggi impiegato in modo non incisivo, operando un raccordo pieno ed effettivo con l'analisi ex ante di impatto, al fine di renderlo un'efficace strumento a supporto dell'azione riformatrice del Governo"*. Entrando nel dettaglio, si veda anche il parere della Commissione speciale 15 aprile 2016, n. 929, che ha richiesto l'inserimento di un articolo *ad hoc* sul monitoraggio, con l'indicazione di elementi quali: la sede competente a effettuare il monitoraggio da individuarsi tra gli organismi già esistenti; le modalità e i tempi di svolgimento del monitoraggio; l'eventuale previsione di una relazione annuale al Parlamento.

Sul punto, si rinvia anche a quanto riportato nel paragrafo 5.2 del presente *dossier* sulla VIR.

4.3 Le criticità delle procedure AIR eseguite a livello di Governo

Alla luce di quanto precede, la Relazione sottolinea la necessità di rafforzare un'azione formativa e di assistenza *ad hoc* per la crescita istituzionale delle amministrazioni a sostegno del processo normativo e delle connesse analisi di impatto, a partire dal momento in cui l'amministrazione sta dando corpo all'idea di un nuovo provvedimento.

La maggior parte delle risorse umane della pubblica amministrazione ancora oggi sconta una distorsione di partenza, in base alla quale il concetto stesso d'impatto delle norme è confinato agli aspetti giuridici e rifugge da considerazioni quantitative di qualsiasi sorta.

Anche la formazione individuale sembra sortire limitati effetti a fronte delle carenze in termini di *capacity building*. Infatti, il processo normativo tende a coinvolgere in misura limitata le risorse e le competenze, che pure sono presenti nell'amministrazione, e restare prevalentemente appannaggio degli uffici legislativi. Sono ancora rari i casi di collaborazione sul piano delle analisi tra amministrazioni e altri organismi dello Stato (ad esempio, ISTAT, Autorità indipendenti, ecc.).

A tal fine, nel 2016 sono proseguiti i cicli di formazione - già attivati nel 2015, d'intesa con la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) - a carattere prettamente tecnico-operativo, destinati ai dirigenti e ai funzionari delle direzioni e degli uffici legislativi, con priorità assicurata al personale operante in settori che curano iniziative normative con particolare impatto su cittadini ed imprese.

Nel corso del 2016 sono state realizzate 3 edizioni del corso in materia di qualità della regolamentazione, impostato, come i precedenti 2 realizzati nel 2015, prevalentemente su attività di tipo laboratoriale, finalizzate all'applicazione concreta delle tecniche della valutazione di impatto.

Le amministrazioni interessate dalle cinque edizioni sono state 11; le più coinvolte sono state la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri dell'interno, della giustizia e del lavoro e delle politiche sociali.

I partecipanti sono stati complessivamente circa un centinaio (di cui circa 70 nel 2016), un quarto dei quali era costituito da dirigenti. Circa il 50% dei partecipanti proveniva da uffici differenti da quelli legislativi.

La Relazione pone l'accento su due considerazioni:

- è essenziale che ai corsi partecipino non solo i membri degli uffici legislativi, ma tutti coloro che, a vario titolo, sono potenzialmente impegnati nelle attività AIR, soprattutto gli esperti di settore delle direzioni generali e dei dipartimenti. Sono questi i soggetti che potrebbero assicurare un salto di qualità di carattere tecnico nelle analisi preventive di impatto, ben prima che un intervento sia tradotto in un articolato normativo;
- è fondamentale il coinvolgimento del DAGL nella fase della sensibilizzazione e promozione dei nuovi percorsi formativi. Gli uffici di gabinetto dei Ministeri e le direzioni generali vanno allertati per tempo e con il massimo possibile di autorevolezza istituzionale. Proprio la percezione di un forte interesse istituzionale attorno alle attività di AIR può assicurare una partecipazione più fattiva da parte delle singole amministrazioni, con lo scopo di migliorare la qualità delle relazioni AIR e, auspicabilmente, della stessa qualità della regolazione nel suo insieme.

Oltre ai profili attinenti alla formazione, la Relazione ribadisce la necessità che l'azione di analisi d'impatto sia meglio orientata e finalizzata. Il numero di provvedimenti da valutare - anche in chiave di comparazione internazionale - è eccessivo e sarebbe dunque opportuno

concentrare le risorse valutative solo ed esclusivamente sui provvedimenti di ampio impatto che, ad esempio, costituiscono una evidente minoranza rispetto ai 191 provvedimenti sottoposti a valutazione nel corso del 2016. Selezionare, previa valutazione preliminare, il numero dei provvedimenti di minore impatto, consentirebbe di valutare in modo più approfondito quelli più rilevanti evitando o riducendo le mancanze evidenziate in precedenza.

In merito alle più recenti iniziative volte al superamento delle suddette criticità, si rinvia al paragrafo 9 del presente dossier, relativo allo schema di regolamento di riforma dell'AIR e della VIR e di disciplina delle consultazioni trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Consiglio di Stato.

5. Altri strumenti di *better regulation*

Il contenuto della Relazione non riguarda soltanto l'AIR, ma si estende anche all'analisi tecnico-normativa, alla verifica di impatto *ex post* e alle consultazioni, in linea con quanto affermato dalle migliori pratiche internazionali che si riferiscono sempre più di frequente al "ciclo della regolazione", inteso come *continuum* che collega da un punto di vista logico e temporale strumenti *ex ante* ed *ex post* di valutazione dell'impatto a sostegno del processo decisionale.

5.1 L'analisi tecnico-normativa (ATN)

Gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali ed interministeriali, devono essere accompagnati, oltre che dalla relazione AIR, da una relazione recante l'analisi tecnico-normativa (ATN), anch'essa predisposta dall'amministrazione proponente l'iniziativa¹⁰.

L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente e dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina europea e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

Nel corso del 2016 si è rilevato un decremento del numero delle ATN predisposte dalle amministrazioni proponenti a corredo dei provvedimenti di competenza (137, a fronte delle 188 del 2015)¹¹.

¹⁰ Attualmente l'ATN è disciplinata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 219 del 18 settembre 2008), recante "*Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)*", e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 82 dell'8 aprile 2009), recante "*Istruttoria degli atti normativi del Governo*". Si veda anche l'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 86 del 13 aprile 2007).

¹¹ A tale numero devono essere aggiunte le relazioni ATN relative agli stessi regolamenti ministeriali per i quali è stata presentata la relazione AIR.

La Relazione rileva invece un aumento delle relazioni ATN riferite ai decreti-legge, che hanno raggiunto una percentuale vicina al 100% dei provvedimenti adottati (nel 2016 il numero è stato di 11 - delle quali 5 predisposte direttamente dal DAGL - pari al numero dei decreti-legge adottati).

I casi in cui il DAGL ha richiesto all'amministrazione proponente integrazioni sostanziali delle relazioni sono stati 67 (erano 101 nel 2015).

Le richieste di modifiche e integrazioni inoltrate dal DAGL alle amministrazioni proponenti si sono incentrate, prevalentemente sui seguenti profili:

- analisi degli obiettivi e della necessità dell'intervento normativo;
- compatibilità dell'intervento con le competenze regionali;
- impatto dell'intervento normativo su leggi e regolamenti vigenti, ivi inclusa l'indicazione delle norme espressamente abrogate o oggetto di deroga legislativa.

Le amministrazioni sono state, come in passato, sensibilizzate ad indicare puntualmente i provvedimenti attuativi successivi di natura non normativa e a fornire motivazioni in merito alla necessità di demandare a successivi provvedimenti l'attuazione di disposizioni primarie.

Nel rilevare un sensibile miglioramento dei profili critici emersi in passato, la Relazione ribadisce l'opportunità di:

- porre allo studio un'ipotesi di revisione della metodologia, prevedendo l'eventuale predisposizione di una separata griglia, semplificata, per i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e i decreti ministeriali immediatamente attuativi di norme di rango primario;
- inserire linee guida, per evitare che si effettuino analisi giuridiche dal contenuto formalistico o di tipo apodittico;
- predisporre linee di indirizzo sullo svolgimento di ricerche di giurisprudenza della Corte costituzionale, con particolare riferimento all'assetto e al contenuto delle fonti del diritto nazionale;
- individuare specifici indirizzi relativi alla decretazione d'urgenza, soprattutto nella parte relativa alla descrizione sostanziale degli obiettivi e della necessità dell'intervento normativo ed alla sua compatibilità costituzionale.

5.2 La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Lo scopo della VIR è, pertanto, quello di produrre, dopo un determinato periodo di tempo

dall'introduzione di una norma, dati sulla sua efficacia, nonché sull'impatto determinatosi sui destinatari, anche con la finalità di considerare possibili revisioni della normativa in vigore¹².

Ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 212 del 2009, la verifica è documentata in un'apposita relazione (la relazione VIR) e inviata dall'amministrazione che l'ha predisposta alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne cura la trasmissione al Parlamento.

La Presidenza del Consiglio dei ministri dà attuazione a tale previsione normativa allegando tutte le relazioni VIR prodotte in un anno alla relazione annuale sull'applicazione dell'AIR.

Una trasmissione immediata delle relazioni VIR al Parlamento, via via che esse pervengono alla Presidenza del Consiglio, potrebbe garantire una informazione più puntuale e tempestiva che consentirebbe di tener conto delle verifiche compiute nell'esame di nuove iniziative legislative.

Per quanto concerne i numeri del 2016, la Relazione riferisce che il numero di relazioni VIR pervenute al DAGL è di **25**. Tale dato - anche se superiore a quello del 2015 (soltanto **9** relazioni) - conferma il *trend* non positivo che contraddistingue l'utilizzo della VIR da parte delle amministrazioni.

Il Ministero che ha prodotto il maggior numero di relazioni VIR è stato quello dell'interno (9 relazioni), seguito dai Ministeri della difesa, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (4 relazioni ciascuno), della giustizia (2 relazioni), degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze (1 relazione ciascuno).

Per quanto concerne le tipologie di provvedimento, la VIR è stata effettuata con riferimento a 14 decreti legislativi, 4 decreti-legge (in un caso la VIR ha avuto ad oggetto un articolo specifico del provvedimento), 2 leggi (entrambe leggi di ratifica di trattati di cooperazione in materia di lotta alla criminalità), 2 D.P.R., 2 D.M. e 1 D.P.C.M..

Come è già stato anticipato nel paragrafo 4.2, i pareri resi dal Consiglio di Stato nel corso del 2016 hanno sottolineato la grande importanza della VIR (così come, più in generale, del monitoraggio), che è da ritenersi "indispensabile" (Commissione speciale, 4 agosto 2016, n. 1784 e 1° aprile 2016, n. 855) per due ragioni:

- da un lato, per verificare se la riforma ha effettivamente raggiunto gli obiettivi attesi, ha davvero migliorato l'attività di cittadini e imprese (e quindi se la riforma "annunciata" è stata anche "percepita" e "rilevata");

¹² La disciplina della VIR è dettata dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005", e dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009, n. 212, "Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione - VIR". La VIR è effettuata sugli atti normativi del Governo in merito ai quali è stata svolta l'AIR, nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge.

- dall'altro, per predisporre su una base istruttoria seria e "quantitativamente informata" i più efficaci interventi integrativi e correttivi.

Si veda, più di recente, il parere sul decreto correttivo del codice dei contratti pubblici (Commissione speciale, 30 marzo 2017, n. 782), in cui il Consiglio di Stato ha ribadito con forza che la rilevazione delle disfunzioni della normativa vigente ovvero del mancato raggiungimento degli obiettivi deve essere effettuata "in concreto", mediante un'analisi dettagliata delle prassi applicative seguite dalle stazioni appaltanti e della loro rispondenza agli obiettivi perseguiti con il codice e facendo ricorso a indicatori idonei a misurare l'impatto del codice (ad esempio: i tempi medi di conclusione delle procedure di gara; i dati relativi all'offerta di contratti pubblici da parte delle imprese, la quantità e i tempi del contenzioso; il numero dei ricorsi accolti; la funzione effettivamente deflattiva dei nuovi strumenti di precontenzioso affidati all'ANAC).

Al fine di creare i presupposti per uno sviluppo della VIR, in termini sia quantitativi che qualitativi, la Relazione ribadisce che sono allo studio misure atte ad evitare che la relativa attività sia svolta in maniera episodica, anziché essere inserita in un percorso sistematico di monitoraggio continuativo, sulla base di indicatori di efficacia che dovrebbero essere definiti già in sede di analisi di impatto *ex ante*.

A tal fine, è proseguita l'attività di confronto tra il DAGL e le amministrazioni, già avviato nel 2015. Inoltre, nei corsi presso la SNA (di cui si è dato conto nel paragrafo 4.3 del presente *dossier*) sono stati inseriti interventi formativi anche su questo strumento, nella prospettiva di una definitiva assegnazione allo stesso del medesimo rilievo che contraddistingue l'AIR.

In merito ai più recenti sviluppi in materia di VIR, si rinvia al paragrafo 9 del presente *dossier* relativo allo schema di regolamento di riforma dell'AIR e della VIR e di disciplina delle consultazioni recentemente trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Consiglio di Stato.

6. Le consultazioni¹³

Nel corso del 2016, le amministrazioni statali hanno effettuato **22** consultazioni aperte, ossia rivolte a chiunque abbia interesse a partecipare: **7** funzionali alla formulazione o alla modifica di atti normativi; **15** a supporto di iniziative di carattere non normativo (in prevalenza, la definizione di atti amministrativi generali, programmi e piani di attività).

¹³ Sul tema, si veda Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi. *Dossier n. 22, Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*, marzo 2017.

Per quanto riguarda le 7 **consultazioni funzionali alla formulazione o alla modifica di atti normativi**, 5 sono state indette dal Ministero dell'economia e delle finanze (che conferma in questo campo il primato già registrato nel 2015), 1 dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e 1 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ciascuna amministrazione ha utilizzato una differente **modalità di realizzazione delle consultazioni**:

- il MEF ha previsto l'invio di contributi in forma libera a un indirizzo di posta elettronica;
- il MAATM ha previsto l'invio di contributi a un indirizzo di posta elettronica, sulla base di un modulo volto a organizzare le risposte in base a un *format* prestabilito;
- il MIT ha utilizzato un'interfaccia che permetteva ai soggetti interessati di inserire direttamente via *web* le proprie osservazioni in relazione a ciascun articolo del provvedimento posto in consultazione, rendendo così ogni commento a sua volta commentabile da altri utenti.

Per quanto riguarda la **trasparenza della procedura**, in 3 casi su 7, l'amministrazione procedente non ha pubblicato alcuna informazione in merito ai risultati della consultazione.

Nei restanti 4, casi sono stati pubblicati in forma integrale i singoli contributi pervenuti (salvo casi di mancato consenso alla pubblicazione da parte dell'interessato).

Solo nel caso della consultazione indetta dal MIT, in aggiunta ai commenti degli utenti, sono state pubblicate alcune statistiche riepilogative sulla partecipazione (provenienza geografica dei commenti; parole più utilizzate).

In nessun caso l'amministrazione ha pubblicato un *report* di analisi sulle osservazioni formulate dai consultati e sul relativo utilizzo da parte dell'amministrazione.

Laddove diffuse, le cifre relative al numero di contributi ricevuti indicano **livelli di partecipazione** piuttosto contenuti (nell'ordine di grandezza delle decine di unità).

Le **consultazioni su iniziative di carattere non normativo** hanno riguardato un numero maggiore di amministrazioni: oltre a MEF e MAATM, Ministero degli esteri e della cooperazione internazionale, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dello sviluppo economico e Dipartimento della funzione pubblica.

A seconda dell'oggetto, le consultazioni si sono svolte secondo il modello del *notice and comment* (pubblicazione di uno schema di documento sottoposto ai commenti dei soggetti interessati) o secondo il modello del sondaggio (sottoposizione ai consultati di quesiti volti a rilevare le relative abitudini e opinioni in relazione a temi predeterminati).

Soltanto in una minoranza di casi sono state pubblicate le osservazioni ricevute, in forma individuale o all'interno di *report* di sintesi. In un solo caso è stato pubblicato, oltre ai com-

menti ricevuti, un *report* volto a illustrare l'impatto delle osservazioni formulate dai partecipanti in termini di modifica dell'iniziativa sottoposta a consultazione.

In conclusione, la Relazione - ribadendo quanto già osservato l'anno scorso - rileva che le consultazioni pubbliche si stanno affermando nella prassi di un numero sempre maggiore di amministrazioni come strumento di acquisizione di informazioni e di coinvolgimento dei soggetti interessati in relazione alla formulazione e valutazione di iniziative di diversa natura, ma che si registrano ancora le seguenti criticità:

- scarsa uniformità degli strumenti e dei canali utilizzati per realizzare le diverse iniziative, anche quando sono riferite a esperienze analoghe quanto a oggetto e finalità;
- insufficiente attenzione alla fase di diffusione dei risultati.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, assume rilievo sia in relazione alla trasparenza amministrativa, che per i suoi possibili riflessi sul consolidamento delle attività di consultazione stesse, essendo evidente che assicurare un ritorno informativo ai partecipanti rappresenta uno dei principali incentivi alla partecipazione e iniziative future.

Si ricorda, a tal proposito, che l'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008 dispone che la redazione della relazione AIR sia preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione.

In particolare, il comma 4 del citato articolo 5 prevede che, con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, siano definiti i criteri generali e le procedure della fase della consultazione.

Allo stato, tale decreto non è stato ancora adottato, mentre costituirebbe un utile riferimento e strumento per tutte le amministrazioni (per le recenti iniziative in materia di consultazioni nell'ambito dell'AIR e della VIR, si rinvia al paragrafo 9 del presente dossier).

Il Dipartimento della funzione pubblica - che coordina la partecipazione dell'Italia all'iniziativa internazionale multilaterale *Open Government Partnership* (OGP), in tema di trasparenza della pubblica amministrazione; lotta alla corruzione e democrazia partecipata - ha recentemente adottato delle Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, nell'ottica di definire uno strumento a disposizione delle amministrazioni pubbliche che intendano prendere decisioni pubbliche coinvolgendo i cittadini, le imprese e le loro associazioni.

Il processo di predisposizione delle Linee guida si è svolto in tre fasi:

1. definizione della prima bozza ad opera del Gruppo di lavoro sulla partecipazione;
2. consultazione pubblica dal 1° dicembre 2016 al 12 febbraio 2017;
3. redazione finale e presentazione del documento finale il 9 marzo 2017, in occasione della Settimana dell'Amministrazione Aperta 2017.

Per facilitare le amministrazioni in fase di applicazione, è stato inoltre redatto un documento di analisi che riassume, in un quadro sintetico, gli esempi tratti dalla prima raccolta di esperienze di consultazione avviate sul territorio nazionale da amministrazioni centrali e locali.

Le Linee guida potranno essere ulteriormente sviluppate nel prossimo biennio sulla base:

- dell'ulteriore raccolta di buone pratiche di consultazione, tramite la compilazione di una scheda *on-line* sul sito open.gov.it o partecipa.gov.it;
- della nuova versione dei principi OCSE per l'*open government*, che sarà pubblicata entro il 2017;
- dell'esperienza maturata con la realizzazione delle consultazioni che saranno condotte nel rispetto delle Linee guida stesse.

Il sito partecipa.gov.it - realizzato dal Dipartimento per la funzione pubblica insieme al Dipartimento per le riforme istituzionali e al Dipartimento per le politiche di gestione, promozione e sviluppo delle risorse umane e strumentali¹⁴, con il supporto dell'Agenzia per l'Italia digitale e del Foromez - secondo la Relazione dovrebbe funzionare da aggregatore di tutte le consultazioni pubbliche. Attualmente vi si trovano quelle di maggior interesse che sono già pubblicizzate nei siti delle amministrazioni che le hanno attivate.

Secondo quanto riportato sul sito stesso, dal 12 maggio 2017 è attiva la raccolta permanente delle iniziative di consultazione, che intende raccogliere nel tempo tutti i dati importanti relativi alle consultazioni pubbliche per permettere di analizzare l'evoluzione dei processi di consultazione e la qualità della partecipazione nell'amministrazione pubblica italiana, anche alla luce dei principi esposti nelle Linee guida.

Linee guida e nuove tecnologie per le consultazioni promosse dal Senato

Nella XVII legislatura sono state realizzate in Senato alcune consultazioni, per le quali sono state utilizzate modalità e tecniche di rilevazione e di analisi diverse, definite in base alla specifica area di indagine e agli obiettivi di approfondimento dell'organo promotore.

All'esito di queste esperienze, è emersa l'esigenza di definire principi e requisiti uniformi per le consultazioni promosse dal Senato che, senza irrigidire lo strumento, recepiscano gli *standard* e le migliori pratiche a livello europeo e internazionale e siano coerenti con il processo di definizione di Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, promosso dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁴ Con D.P.C.M. 8 giugno 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 156 del 6 luglio 2016, le competenze di tale Dipartimento sono passate al Dipartimento per il personale e al Dipartimento per i servizi strumentali.

La proposta di Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato è stata presentata dal Presidente Pietro Grasso il 9 marzo 2017 in occasione dell'iniziativa "Rappresentanza e partecipazione", organizzata dal Senato in occasione della "Settimana della partecipazione".

Essa è stata sottoposta a consultazione pubblica dal 9 marzo al 30 aprile 2017.

Alla scadenza del termine del 30 aprile 2017 sono pervenuti oltre cento contributi.

Gli esiti della consultazione sono stati divulgati nel mese di giugno tramite la pubblicazione di un resoconto contenente i dati relativi alla partecipazione e di una nota illustrativa degli elementi informativi acquisiti

La proposta di Linee guida sottoposta a consultazione sarà quindi integrata alla luce delle osservazioni pervenute e adottata con apposita circolare del Presidente Senato.

7. La qualità della regolamentazione nelle regioni

La Relazione illustra le principali novità riscontrate nel corso del 2016, in tema di qualità della regolamentazione, a livello regionale, confermando quanto rilevato negli anni passati e cioè che il quadro si presenta piuttosto variegato e caratterizzato da iniziative che pongono l'accento sulla semplificazione dei procedimenti, con particolare riferimento alle piccole e medie imprese (PMI), e sulla valutazione degli effetti della regolazione, con un ampio ricorso all'inserimento nelle leggi regionali di clausole valutative¹⁵ sull'attuazione di normative e verifica dei risultati.

Test MPMI e AIR. Il test MPMI è una procedura di valutazione *ex ante* che consente di misurare l'impatto sulle micro, piccole o medie imprese di interventi normativi, proposte di *policy* o interventi pubblici, nuovi o già esistenti. In **Abruzzo**, dal 1° gennaio 2017 è stata avviata una fase di sperimentazione, sottoponendo a verifica le modalità di implementazione del *test* (fasi; modalità di calcolo dei costi, oneri e benefici; modalità di consultazione delle associazioni rappresentative dei destinatari delle proposte). La sperimentazione avrà durata

¹⁵ Riprendendo una definizione del progetto Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali (CAPIRe) per clausola valutativa si intende "uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (in primis all'Esecutivo) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale". Si veda "Le clausole valutative nelle leggi regionali: riflessioni su un'esperienza ancora in corso", Note per CAPIRe n. 11, giugno 2006, disponibile all'indirizzo http://www.capire.org/capireinforma/note_per_capire/nota112006.pdf.

biennale e, per ciascuna annualità, sarà sottoposto al *test* un progetto di legge o un regolamento regionale da parte del gruppo di lavoro multidisciplinare interistituzionale Giunta-Consiglio regionale. In **Emilia-Romagna**, il *test* è stato utilizzato su quattro schemi di bandi per l'erogazione di contributi regionali a favore di piccole e medie imprese. Esso è inoltre utilizzato come metodologia di valutazione della rilevanza dell'intervento per le piccole e medie imprese ai fini della scheda AIR. Nel corso del 2016, l'AIR è stata effettuata sui contenuti del progetto di legge di iniziativa della Giunta regionale recante "*Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità*", attualmente all'esame delle competenti commissioni consiliari. Nella **Provincia autonoma di Trento**, è in corso di valutazione l'inserimento nel programma normativo provinciale di un disegno di legge volto a introdurre nell'ordinamento provinciale la disciplina relativa al miglioramento della qualità della regolazione, attraverso la programmazione degli interventi normativi e l'applicazione di AIR, VIR e ATN.

Clausole valutative. In **Abruzzo**, sono attualmente 31 le leggi regionali che contengono clausole valutative o altre norme di rendicontazione dell'attuazione. Tuttavia, negli ultimi anni solo in pochissimi casi sono pervenute alle Commissioni competenti o al Comitato per la legislazione le previste relazioni a cura delle strutture competenti della Giunta regionale. Queste relazioni, nella loro sinteticità e schematicità, non sempre consentono di comprendere appieno come si è svolto il processo di attuazione della legge. In **Emilia-Romagna**, nel 2016 sono state inserite clausole valutative in otto nuove leggi regionali. Nello stesso arco di tempo, la Giunta ha trasmesso all'Assemblea Legislativa otto relazioni. In **Lombardia**, a seguito all'approvazione di una mozione con la quale il Consiglio regionale aveva lamentato una rendicontazione discontinua, è stata avviata una interlocuzione fra Giunta e Consiglio, in esito alla quale è stato approvato il Piano triennale delle clausole valutative (2016-2018), che prevede la presentazione al Consiglio, nel triennio di riferimento, di 101 relazioni. Nel 2016, la clausola valutativa è stata inserita in 4 leggi regionali. In **Campania**, il Nucleo per il supporto e l'analisi per la regolamentazione (NUSAR), istituito presso la Giunta dalla legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11, ha prodotto il suo primo rapporto.

Missioni valutative¹⁶ e altre forme di valutazione ex post. In **Lombardia**, nel 2016 sono state concluse 4 missioni valutative che hanno avuto i seguenti oggetti: misure regionali per

¹⁶ Le attività informative indotte dalle clausole valutative possono non soddisfare interamente le esigenze conoscitive sugli effetti delle politiche: fatti nuovi o eventi inaspettati possono indurre la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto. Per questo motivo, alcuni Consigli regionali hanno ritenuto utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri. Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione.

l'internazionalizzazione delle imprese; esiti degli incentivi per l'insediamento di giovani agricoltori; esenzione dalla tassa automobilistica per incentivare la sostituzione dei veicoli più inquinanti; sostegno alla partecipazione alle attività sportive e motorie. Sono state inoltre avviate due nuove missioni in materia di finanza agevolata per le imprese gestite da Finlombarda e Garanzia Giovani. Nella **Provincia autonoma di Trento**, è proseguita l'attività di valutazione *ex post* della legislazione provinciale, in attuazione della legge provinciale 28 marzo 2013, n. 5, che ha dettato una disciplina generale in materia di controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

Abrogazioni leggi regionali. In **Emilia-Romagna**, è proseguito il processo di abrogazione e accorpamento di leggi regionali, cominciato nel 2013. Da ultimo, la legge 30 maggio 2016, n. 10, recante "*Collegato alla legge comunitaria 2016 - Abrogazione di leggi regionali*", ha abrogato 53 leggi regionali (che si sommano alle abrogazioni effettuate nel 2013 e nel 2015). Si è così concluso il processo di ricognizione e abrogazione delle leggi superate adottate nel periodo 1971-1990. E' in corso di elaborazione la ricognizione relativa al decennio 1991-2000. Nella **Provincia autonoma di Trento**, la legge collegata alla manovra di bilancio provinciale per l'anno 2017 ha disposto l'abrogazione di leggi e disposizioni desuete e inapplicate riferite al periodo 1963-1989.

8. La qualità della regolazione nelle Autorità amministrative indipendenti

L'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229¹⁷, prevede, al comma 1, che le Autorità amministrative indipendenti (di seguito le "Autorità"), cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotino, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione¹⁸.

Ai sensi del successivo comma 2, le Autorità dovrebbero trasmettere al Parlamento le relazioni AIR da loro realizzate.

A tale previsione normativa non è stata data finora attuazione, in quanto le Autorità non trasmettono tempestivamente e in forma integrale al Parlamento le loro relazioni.

Tale mancata attuazione è in parte attenuata sia dalla presentazione da parte delle Autorità al Parlamento delle relazioni annuali sull'attività svolta, che spesso - ma non sempre - conten-

¹⁷ "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001*".

¹⁸ Per quanto riguarda la normativa primaria relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione nelle autorità amministrative indipendenti, si veda Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi. Nota breve n. 3, *L'AIR nelle autorità indipendenti: una panoramica sulla normativa vigente*, luglio 2015.

gono elementi informativi sulle AIR e sulle consultazioni effettuate, sia dalla presentazione da parte del Governo al Parlamento della Relazione oggetto del presente dossier, che contempla una apposita sezione dedicata alle iniziative in materia di AIR delle Autorità.

Tuttavia, una trasmissione diretta e immediata delle relazioni AIR al Parlamento potrebbe garantire una informazione più puntuale e tempestiva che consentirebbe di tener conto delle analisi compiute nell'esame di nuove iniziative legislative.

Inoltre, sebbene molte Autorità pubblichino sui loro siti istituzionali le AIR realizzate, manca ancora un punto unico di accesso nazionale a tutte le AIR, la cui realizzazione sarebbe auspicabile, tenendo conto delle raccomandazioni dell'OCSE che, nel rapporto Better Regulation in Europe: Italy 2012, ha raccomandato di rendere sistematicamente disponibili al pubblico le analisi di impatto della regolamentazione da un unico punto di accesso¹⁹.

Con riferimento alle Autorità, la Relazione conferma - anche per l'anno 2016 - il progressivo miglioramento della qualità e della trasparenza dei processi decisionali, sia attraverso gli strumenti di analisi del flusso della regolazione, sia attraverso la semplificazione delle regole e all'elevazione delle garanzie di partecipazione.

Rispetto all'attuazione dell'AIR a livello statale, il dato interessante riscontrabile in molte Autorità è la presenza di una fase di programmazione degli interventi regolatori e di calendari per le consultazioni.

La Relazione dà ampio spazio all'attività dell'**Autorità di regolazione dei trasporti (ART)** che, essendo l'Autorità di più recente istituzione, nel mese di novembre 2016 si è dotata di una metodologia di analisi di impatto.

Il documento approvato dall'ART ricorda che, come rilevato anche dalla giurisprudenza, lo svolgimento dell'AIR comporta un significativo onere per l'Amministrazione e non può essere utilmente svolta con indiscriminato riferimento a tutte le determinazioni regolatorie da adottare. La selezione dei provvedimenti che rientrano nel perimetro di attività soggette all'AIR avverrà in tre fasi. Il primo passo consisterà nell'adozione del piano, di norma annuale, di interventi di natura regolatoria nel settore dei trasporti. Da tale piano verranno selezionati quelli che hanno effetti rilevanti sui mercati. Su tali interventi, l'ART sceglierà di realizzare una analisi di impatto e predisporrà un apposito Piano (il Piano AIR). All'atto di avvio del procedimento istruttorio sarà indicato se lo stesso è soggetto ad AIR e saranno contestualmente separate ed attribuite a due distinti soggetti la responsabilità del procedimento e la responsabilità dell'AIR. Nel corso del procedimento istruttorio le fasi di interazione tra l'ART e il mercato, per esempio attraverso *call for input* o consultazioni pubbliche, conterranno anche uno schema di AIR.

¹⁹ Si ricorda che il Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato predispose con cadenza mensile una *newsletter* che elenca tutte le AIR allegate ai provvedimenti presentati dal Governo alle Camere.

La suddetta metodologia di AIR, nelle more della definizione del piano AIR, è stata applicata in fase di prima attuazione ai procedimenti aventi natura regolamentare, a partire da quello in tema di revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali.

L'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)** ha adottato le misure attuative del piano di azione organico in materia di AIR, VIR e MOA (misurazione degli oneri amministrativi), predisposto nel 2015, al fine di garantire l'applicazione coordinata degli istituti in parola all'interno del ciclo regolatorio. Nel 2016 sono state poste in essere, in particolare, le seguenti azioni:

- (i) adozione di nuove disposizioni normative in materia di AIR, ai fini dell'adeguamento ai più recenti indirizzi metodologici e normativi;
- (ii) avvio della sperimentazione di nuove linee guida metodologiche in materia di AIR, applicate a due procedimenti regolamentari in corso di istruttoria;
- (iii) svolgimento della VIR e illustrazione dei relativi risultati all'interno della Relazione annuale al Parlamento sulle attività svolte e i programmi di lavoro dell'AGCOM;
- (iv) monitoraggio sullo stato di attuazione dei primi interventi di riduzione degli oneri amministrativi condotto con riferimento agli obblighi informativi imposti nei settori economici regolati dall'AGCOM.

La Relazione dà, infine, ampio spazio alle attività di analisi e valutazione di impatto della regolamentazione e di consultazione condotte dalle altre Autorità.

9. La riforma della disciplina dell'AIR, della VIR e delle consultazioni

Al termine di un lungo processo di approfondimento e elaborazione, l'8 maggio 2017 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha trasmesso al Consiglio di Stato, per ottenere il parere ai sensi dell'articolo 17, commi 3 e 4, della legge n. 400 del 1988, lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante "*Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*".

Il 19 giugno 2017, la Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha pronunciato parere favorevole con osservazioni (parere n. 1458 del 2017).

Secondo quanto emerge dal parere del Consiglio di Stato, il provvedimento è volto a superare le criticità rappresentate nella Relazione e di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti, mediante i seguenti interventi:

- adozione di un **regolamento unico per AIR, VIR e delle correlate fasi di consultazione**, che abroga i due regolamenti attualmente vigenti (decreti del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008, in materia di AIR, e n. 212 del 2009, in materia di VIR) e disciplina per la prima volta le consultazioni svolte nell'ambito dell'AIR e della VIR;
- rafforzamento delle previsioni in materia di **programmazione dell'attività normativa**:

ciascuna amministrazione, entro il 31 dicembre e il 30 giugno, comunica al Presidente del Consiglio dei ministri il Programma normativo semestrale, contenente l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, nonché le eventuali indicazioni inerenti alla sussistenza di cause di esclusione dell'AIR e le procedure di consultazione (si ricorda che, attualmente, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sull'istruttoria legislativa del 26 febbraio 2009 prevede una programmazione solo trimestrale dei provvedimenti che ogni amministrazione intende sottoporre al Consiglio dei ministri). Il **programma sarà pubblicato** sul sito dell'amministrazione proponente e su quello del Governo;

- concentrazione dell'AIR e della VIR (e dunque delle relative risorse valutative) sulle iniziative normative aventi un **impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni** e ridefinizione dei casi di esclusione ed esenzione, al fine di migliorare la qualità delle relazioni nei casi in cui l'AIR sia effettuata. In particolare, si prevede che l'esenzione possa essere accordata in relazione al ridotto impatto dell'intervento (e non - come oggi previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008 in maniera sostanzialmente opposta - nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti);
- **diffusione delle procedure valutative anche presso le autonomie territoriali**: in sede di Conferenza unificata saranno definite le forme di cooperazione su tecniche, modelli e procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché in materia di scambio di esperienze, di messa a disposizione di strumenti e di basi informative, di procedure di valutazione congiunta, riferite anche alla regolamentazione europea;
- introduzione di una disciplina specifica e semplificata dell'AIR per i decreti-legge;
- potenziamento della VIR e del suo collegamento con l'AIR. La relazione AIR deve tenere conto anche degli esiti delle VIR eventualmente svolte. Ogni amministrazione deve predisporre un "Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolazione", relativo agli atti normativi in vigore sui quali intenda svolgere la VIR. Il Piano deve essere pubblicato sul sito dell'amministrazione che lo ha predisposto e su quello del Governo;
- pubblicazione delle relazioni AIR e delle VIR sul sito dell'amministrazione che le ha predisposte e su quello del Governo;
- introduzione di una disciplina generale sulle consultazioni nel corso dell'AIR e della VIR e di disposizioni specifiche per la consultazione pubblica nell'AIR, nella VIR e nel corso della predisposizione del "Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolazione".

Il Consiglio di Stato, nell'esprimere un generale e ampio apprezzamento per il contenuto dello schema di decreto, ha formulato varie osservazioni, tra le quali si segnalano le seguenti:

- l'introduzione di una regolamentazione ben congegnata costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, e deve essere accompagnata da un **cambiamento culturale** che conferisca alle persone chiamate a svolgere funzioni di *law making* la consapevolezza dell'utilità della sistematica e circolare attività di valutazione delle norme (individuazione degli

obiettivi da perseguire e degli effetti attesi e verifica del raggiungimento di detti obiettivi e della misurazione delle conseguenze in concreto determinatesi a seguito dell'applicazione delle discipline varate). A tal fine è necessario: (i) un significativo investimento sulla **formazione** degli appartenenti agli uffici legislativi, dei componenti dei plessi organizzativi deputati all'effettuazione delle analisi *ex ante* ed *ex post* delle regolamentazioni e anche degli uffici di *line*; (ii) la costituzione di **strutture dedicate**, composte di personale provvisto di adeguata formazione; (iii) il potenziamento del **raccordo tra il DAGL e i Ministeri proponenti**;

- deve essere **rafforzato il raccordo, di natura circolare e reiterativa tra l'AIR, la VIR e la consultazione** (ad esempio, prevedendo un'AIR obbligatoria e fondata su una precedente VIR in tutti i casi in cui si intendano adottare provvedimenti correttivi di precedenti normative);
- nell'ambito dell'AIR e della VIR dovrebbero essere indagati anche gli atteggiamenti comportamentali e le effettive preferenze dei destinatari delle regole al fine di costruire specifiche architetture della scelta, in grado di orientare i comportamenti dei destinatari delle norme, assecondando le loro naturali tendenze e dirigendole verso gli scenari auspicati dai regolatori (**behavioural regulation**);
- dovrebbero essere previste **sanzioni reputazionali** (ad esempio, il *rating*) per le amministrazioni che non ispirino la propria attività normativa ai principi della qualità della regolazione;
- alcune previsioni dello schema dovrebbero essere sottoposte a un **vaglio di fattibilità**, in particolare quelle relative alla programmazione dell'attività normativa e all'AIR sui decreti-legge;
- dovrebbe essere valutata l'opportunità di introdurre una **AIR preliminare**, in forma sintetica e semplificata, basata su una relativa consultazione, allo scopo di valutare se predisporre o no una nuova disciplina, confrontando le opzioni possibili prima di averne già individuata una e prima di iniziare la vera e propria redazione del testo;
- sarebbe infine necessario sfruttare al meglio la **funzione di garante neutrale della qualità delle regole svolta dal Consiglio di Stato** nell'esercizio della funzione consultiva.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto