Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVIII legislatura

FOCUS

L'AIR E LA VIR NEL 2018.
LA RELAZIONE DEL GOVERNO ALLE CAMERE

SENATO DELLA REPUBBLICA
XVII LEGISLATURA

N. 144

ATTO DEL GOVERNO
SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/38/UE che modifica la direttiva 2009/16/CE relativa al controllo da parte dello Stato di approdo

Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 1738

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della giustizia (ORLANDO)
di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (PADOAN)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GENNAIO 2015

Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace

RELAZIONI ALLE CAMERE

Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi, collana *Relazioni alle Camere - FOCUS*: "L'AIR e la VIR nel 2018. La relazione del Governo alle Camere", a cura di Serena Pugliese, ottobre 2019.

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

L'AIR E LA VIR NEL 2018.

LA RELAZIONE DEL GOVERNO ALLE CAMERE

Indice

1. BREVI CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

2. LA RELAZIONE ANNUALE ALLE CAMERE SU AIR E VIR

3. L'AIR

3.1. I casi in cui l'AIR è stata effettuata

3.2. Il numero e i casi di esenzione

3.3 Il numero e i casi di esclusione

3.4. Il contenuto dell'AIR e la valutazione del Nucleo AIR

4. LA VIR

4.1 Disciplina generale

4.2 Numero di Piani biennali VIR

4.3 Criteri per la redazione del Piano biennale

5. L'ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

5.1 Dati generali

6. LE CONSULTAZIONI

7. LA FORMAZIONE IN MATERIA DI ANALISI E VERIFICA DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

8. IL CONTESTO EUROPEO E INTERNAZIONALE

8.1. Principali novità nella politica della regolazione presso le istituzioni europee

8.2. La qualità della regolazione in ambito OCSE

9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE IN MATERIA DI AIR E VIR A NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

10. LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE NELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

- *Autorità garante della concorrenza e del mercato*
- *Autorità nazionale anticorruzione*
- *Autorità di regolazione per energia reti e ambiente*
- *Banca d'Italia,*
- *Commissione nazionale per le società e la borsa*
- *Garante per la protezione dei dati personali,*
- *Autorità di regolazione dei trasporti*
- *Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni*
- *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*

11. AIR E VIR NELLE REGIONI E NELLE PROVINCE AUTONOME

- *Abruzzo*
- *Liguria*
- *Lombardia*
- *Marche*
- *Toscana,*
- *Provincia autonoma di Trento*

1. BREVI CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Nella seduta del Senato n. 144 del 7 agosto 2019 è stata annunciata l'avvenuta trasmissione alle Camere, da parte del Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta, della Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione relativa all'anno 2018 (**Doc. LXXXIII, n. 2**, di seguito "Relazione"), come previsto dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246[1] (legge di semplificazione 2005).

Essa costituisce *de facto* la **prima relazione** presentata in applicazione della **riforma della disciplina attuativa in materia di AIR e VIR** intervenuta con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, "Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione" (di seguito Regolamento AIR), il quale ha iniziato ad avere attuazione a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione[2] della nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018 contenente la "Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione", e dunque a partire dall'11 aprile 2018.

Giova ricordare che, ai sensi della citata **legge di semplificazione 2005**, l'**AIR** nasce quale **valutazione preventiva**, mediante comparazione di opzioni alternative, degli **effetti di ipotesi di intervento normativo** ricadenti **su attività di cittadini e imprese**, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle **pubbliche amministrazioni**.

[1] "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*".
[2] Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018.

Successivamente, a seguito degli interventi di modifica della norma primaria operati dalla legge n. 180 del 2011 e dalla legge n. 183 del 2011, i contenuti salienti dell'AIR si sono arricchiti con la **valutazione** degli **impatti specifici,** segnatamente concernenti:

- il corretto **funzionamento concorrenziale del mercato**;
- la tutela delle **libertà individuali**;

art. 14, comma 1, secondo periodo

(come introdotto dalla legge n. 180 del 2011, art. 6, comma 2, lett. *a)*)

- l'impatto sulle **piccole e medie imprese** (PMI) e gli **oneri informativi** (intendendosi per essi tutti gli adempimenti che comportano la raccolta, l'elaborazione, la trasmissione, la conservazione e la produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione) e dei relativi **costi amministrativi**, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese;

art. 14, comma 5-*bis*

(come introdotto dalla legge n. 180 del 2011, art. 6, comma 2, lett. *c)*)

- il rispetto dei **livelli minimi di regolazione** richiesti dalle direttive europee.

art. 14, comma 5-*ter*

(comma aggiunto dal combinato disposto della lettera *a)* del comma 2 dell'articolo 15 e del comma 1 dell'articolo 36, legge n. 183 del 2011

In questo quadro, l'AIR costituisce uno strumento di supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione circa l'opportunità dell'intervento normativo che si intende adottare.

È sottoposta all'AIR l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti attuativi (v. *infra*) e i casi di esenzione autorizzati, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL), che ha il compito di assicurare il coordinamento delle amministrazioni.

La disciplina regolamentare AIR trova applicazione riguardo alle Amministrazioni statali, a esclusione delle autorità amministrative indipendenti[3].

L'Amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e ne comunica i risultati al DAGL.

La **VIR** è invece intesa quale **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 e sul funzionamento delle **pubbliche amministrazioni**[4].

Le **disposizioni attuative**[5] sono state invece oggetto di una riforma più organica la quale ha dato luogo, al termine di un lungo e complesso *iter* di adozione, alla definizione *in primis* del citato **Regolamento recante disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione"** (D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169)[6]. Si tratta di un unico provvedimento volto a disciplinare sia l'**AIR** che la **VIR,** e per la

[3] Articolo 1 del citato Regolamento AIR.

[4] A livello di norma primaria era stato eliminato il riferimento alla cadenza biennale della VIR, dall'articolo 3 del decreto-legge n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni dalla legge n. 35 del 2012.

[5] L'articolo 14 demanda a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, la definizione:

a) dei criteri generali e delle procedure dell'AIR nonché delle relative fasi di consultazione;
b) delle tipologie sostanziali, dei casi e delle modalità di esclusione dell'AIR;
c) dei criteri generali e delle procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
d) dei criteri e dei contenuti generali della relazione al Parlamento.

[6] Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 30 novembre 2017.

prima volta anche le **fasi di consultazione** ad esse correlate, in omaggio ad un **approccio circolare alla regolamentazione** teso a contribuire alla qualità del processo normativo (che inizia con l'individuazione dei fabbisogni, prosegue con l'ideazione degli interventi, la traduzione normativa e loro attuazione, per poi concludersi con una verifica finalizzata anche alla revisione).

Il regolamento in esame ha abrogato i due precedenti regolamenti:

-il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, recante "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";

- il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 novembre 2009, n. 212, recante "Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

In secundis è intervenuta - ai sensi del comma 6 del citato articolo 14 - la citata **direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018**[7], recante "Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169", diretta a:

- introdurre nuovi modelli di relazione AIR e VIR;
- offrire le necessarie indicazioni tecniche e operative alle amministrazioni statali per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolamentazione;
- indicare le tecniche di svolgimento delle consultazioni;
- fornire indicazioni metodologiche e procedurali per la partecipazione a percorsi valutativi europei.

La citata direttiva ha quindi abrogato la previgente 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'art. 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

[7] Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 10 aprile 2018.

Come già ampiamente approfondito nei *dossier* "La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione" (Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, Esperienze n. 32, aprile 2018) e "L'AIR nel 2017. La relazione del Governo alle Camere" (Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, Esperienze n. 33, giugno 2018), ai quali si rinvia, giova in questa sede ricordare che la riforma è stata ispirata ai seguenti princìpi:

- **programmazione**: rafforzamento della programmazione annuale dell'attività normativa, indispensabile per poter effettivamente procedere all'analisi della regolamentazione, collegandola alle procedure AIR e VIR;
- **selezione**: modifica delle ipotesi di esclusione e di esenzione dell'AIR, in modo da diminuire il numero dei provvedimenti da sottoporre ad analisi e concentrare le risorse su quelli di maggiore impatto su cittadini e imprese;
- **consultazione**: introduzione per la prima volta di una disciplina sulla consultazione nell'ambito dell'AIR e della VIR, prevedendo norme specifiche sulla consultazione aperta;
- **comparazione**: previsione che l'analisi di impatto riguardi tutte le opzioni alternative di intervento ritenute attuabili e non solo quella preferita;
- **trasparenza**: garanzia di maggiore trasparenza delle procedure, attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali delle relazioni AIR e VIR, dei Programmi normativi semestrali, delle richieste di esenzione dall'AIR, dei Piani biennali per la valutazione e la revisione della regolamentazione, delle iniziative di consultazione;
- **promozione della partecipazione alle attività di valutazione d'impatto svolte dalle istituzioni europee**: svolgimento di AIR in fase ascendente sui progetti di atti dell'Unione europea significativi sul piano nazionale; partecipazione alle valutazioni svolte dalle istituzioni europee nell'ambito del programma europeo *Regulatory Fitness and Performance* (REFIT);
- **cooperazione istituzionale**: definizione, nell'ambito della Conferenza unificata, di forme di cooperazione in materia di metodologie di valutazione e per lo svolgimento di valutazioni congiunte, riferite anche alla regolazione europea.

Riguardo ai profili di merito inerenti alla nuova disciplina attuativa si fa riferimento alla trattazione contenuta nei paragrafi del presente *dossier* relativi ai singoli strumenti per la qualità della regolamentazione.

Dal punto di vista strettamente metodologico, tenuto conto che - come si è detto - l'anno 2018 sconta la successione di due diverse discipline nel tempo, si osserva come, per il modo in cui è strutturata la Relazione in argomento, non sia direttamente evincibile al suo interno la differenza nel rilevamento dei dati tra la prima e la seconda parte dell'anno 2018, ciascuna caratterizzata dalla vigenza di due differenti contesti normativi di riferimento circa l'attuazione della norma primaria, rispettivamente:

- *dal 1° gennaio 2018 al 10 aprile 2018, in cui trovano applicazione i previgenti DPCM n. 170 del 2008, in materia di AIR, e DPCM n. 212 del 2009, in materia di VIR;*
- *dall'11 aprile 2018 e il 31 dicembre 2018, in cui è oggetto di applicazione il nuovo Regolamento AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017[8].*

In questo quadro, è dato ritenere che la Relazione si riferisca unicamente alla seconda parte dell'anno 2018, poiché le argomentazioni svolte hanno riguardato il gli effetti legati al cambio di regime giuridico a seguito della concreta applicazione del richiamato Regolamento AIR, senza precisare tuttavia se vi siano state Amministrazioni - e se del caso quante e quali di esse - che nella prima parte dell'anno 2018 abbiano presentato relazioni AIR in applicazione della precedente disciplina in quel momento vigente.

Peraltro questa circostanza potrebbe porre un limite alla diretta comparabilità tra l'anno 2017, interamente conclusosi sotto la vigenza dei due precedenti richiamati Regolamenti in materia di AIR e VIR, e l'anno 2018, come si è visto ricadente in un doppio regime giuridico concernente le norme di attuazione.

Si osserva quindi come sarà necessario attendere il completamento dell'arco temporale legato all'anno 2019, al fine di poter effettuare un raffronto quanto più possibile fondato su criteri omogenei.

[8] Si ricorda che il nuovo Regolamento AIR (DPCM n. 169 del 2017) ha avuto applicazione a partire dall'11 aprile 2018, ovverosia dal giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018 della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri recante la Guida all'all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione".

2. LA RELAZIONE ANNUALE ALLE CAMERE SU AIR E VIR

Ai sensi del comma 10 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, si prevede l'obbligo di presentazione, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR, previa comunicazione da parte di tutte le amministrazioni al DAGL, entro il 31 marzo di ogni anno, dei dati e degli elementi informativi necessari.

L'articolo 19 del richiamato DPCM n. 169 del 2017, che ha introdotto il citato nuovo Regolamento sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, individua gli elementi informativi della relazione annuale alle Camere, e segnatamente:

a) numero di AIR e di VIR concluse nell'anno;

b) numero e casi di esclusione e di esenzione dall'AIR;

c) numero di relazioni AIR integrate su richiesta del DAGL, del Parlamento, o su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva;

d) metodologie applicate, scelte organizzative adottate dalle amministrazioni;

e) numero di consultazioni realizzate nel corso dell'AIR e della VIR e relative metodologie;

f) piani biennali per la valutazione e la revisione della regolazione redatti ai sensi dell'articolo 12 e loro aggiornamenti;

g) riferimenti alle esperienze di AIR e di VIR presso le istituzioni dell'Unione europea, le autorità indipendenti, le regioni, gli enti locali, evidenziando le migliori pratiche anche a livello internazionale;

h) eventuali criticità riscontrate a livello di Amministrazioni nello svolgimento delle AIR e delle VIR;

i) iniziative per la formazione e il miglioramento delle capacità istituzionali nello svolgimento dell'AIR, della VIR e delle consultazioni.

Si fa presente che, rispetto alla precedente disciplina prevista dall'abrogato DPCM n. 170 del 2008, il nuovo Regolamento integra - come sopra evidenziato in neretto - i contenuti della relazione annuale sull'AIR con un esplicito richiamo al numero di consultazioni realizzate nel corso dell'AIR e della VIR e relative metodologie (lett. *e)*), ai nuovi Piani biennali per la valutazione e la revisione della regolamentazione (lett. *f)*), nonché alle iniziative per la formazione e il miglioramento delle capacità istituzionali nello svolgimento dell'AIR, della VIR e delle consultazioni (lett. *i)*). Non è invece più previsto l'inserimento nella relazione annuale di elementi informativi in merito alle iniziative in materia di valutazione degli effetti preventivi e di verifica successiva degli atti normativi assunte in sede parlamentare.

Entro il mese di febbraio ciascuna Amministrazione trasmette al DAGL una relazione con gli elementi informativi richiesti relativi all'anno precedente. In particolare, il Dipartimento degli affari regionali, sentita, ove occorra, la Conferenza Unificata, fornisce le informazioni riguardanti le attività delle regioni e degli enti locali.

3. L'AIR

3.1. I casi in cui l'AIR è stata effettuata

Prima di esaminare nel dettaglio i casi in cui l'AIR è stata effettuata, la Relazione sottolinea in primo luogo che, rispetto all'anno 2017, il numero complessivo delle relazioni AIR per il 2018 ha registrato una flessione pari al 30%, in linea con uno dei principali obiettivi del nuovo Regolamento, ovverosia quello di concentrare **l'impegno valutativo delle amministrazioni**, laddove ricorrano i presupposti, **sulle iniziative normative di più rilevante impatto per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, in coerenza con il principio di proporzionalità.**

In questa prospettiva, infatti**,** la nuova disciplina introdotta dal citato Regolamento n. 169 del 2017, nel confermare l'ambito di applicazione dell'AIR riguardo agli schemi di atti normativi del governo (art. 5) e ad introdurre nuovi casi di esclusione, consente - in una prospettiva diametralmente opposta a quella precedentemente seguita - di autorizzarne l'esenzione in ragione del ridotto impatto dell'intervento (e non più quindi in relazione alla peculiare complessità e ampiezza delle misure).

In particolare, rispetto alla disciplina previgente il meccanismo dell'esenzione si fondava sui "casi straordinari di necessità e urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti", l'articolo 7, comma 1, del citato Regolamento, invece, stabilisce che l'esenzione può essere concessa - in riferimento all'intero provvedimento e o a parti di esso - in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate:

a) **costi di adeguamento** attesi di **scarsa entità** in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale;

b) **numero esiguo dei destinatari** dell'intervento;

c) **risorse pubbliche** impiegate di **importo ridotto**;

d) **limitata incidenza** sugli **assetti concorrenziali** del mercato.

Parallelamente sono stati altresì ampliati i casi di esclusione dell'AIR (articolo 6), e segnatamente con riferimento a:

a) disegni di legge costituzionale;

b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale;

c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato[9];

d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali;

e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati;

f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali;

g) testi unici meramente compilativi;

h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis e 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400, relativi, rispettivamente, all'organizzazione e alla disciplina degli uffici dei Ministeri e al riordino delle disposizioni regolamentari.

Inoltre la riforma *de qua* prevede una disciplina in forma semplificata per lo svolgimento dell'AIR a corredo dei decreti-legge (articolo 10), la quale si concentra sull'analisi dell'intervento e sulla valutazione dell'impatto atteso, e non anche sulla elaborazione e valutazione comparativa di tutte le opzioni alternative normalmente richiesta per l'AIR.

Nel corso del 2018 le amministrazioni statali hanno inviato al DAGL **112** relazioni AIR (rispetto alle **157** del 2017).

[9] Il regolamento n. 170 del 2008 escludeva invece tutti gli atti normativi in materie di sicurezza interna ed esterna.

Osservazioni per tipologia provvedimento

Nell'ambito della distribuzione delle relazioni AIR per tipo di provvedimento, la Relazione mette in evidenza la distinzione tra atti sottoposti e non sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri.

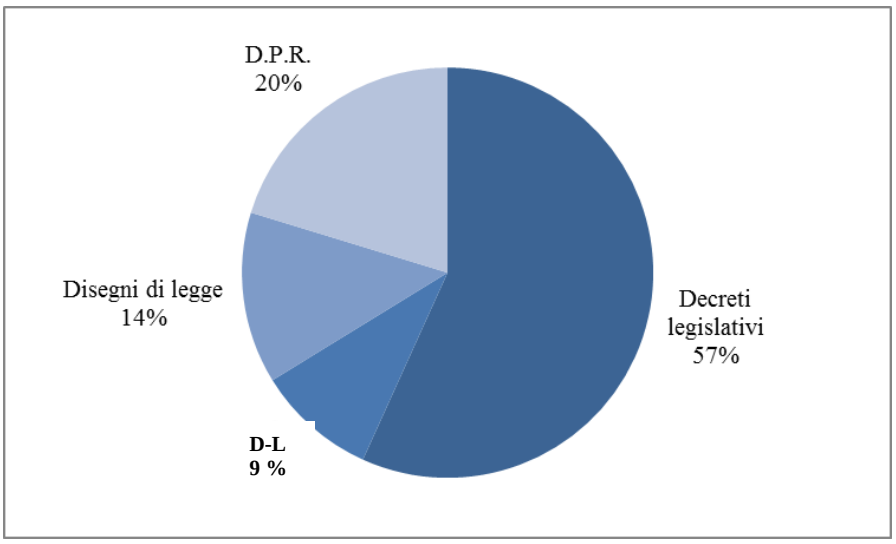
Di queste **74** sono relative a schemi di atto normativo sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri (rispetto ai 113 del 2017), così distribuite, in raffronto all'anno 2017:

Tipologia di atto normativo sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri	**2018**	(2017)
decreti legislativi	**42**	(70)
decreti-legge	**7**	(5)
disegni di legge	**10**	(25)
DPR	**15**	(12)
DPCM	**0**	(1)
TOTALE	**74**	(113)

Fonte: Elaborazione su dati presenti nel Doc. LXXXIII n. 2 della XVIII legislatura

Il grafico che segue mostra invece la distribuzione in termini percentuali degli atti normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri provvisti di AIR per l'anno 2018.

Grafico 1 – Distribuzione delle relazioni AIR per tipo di provvedimento – Atti sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri. Anno 2018



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

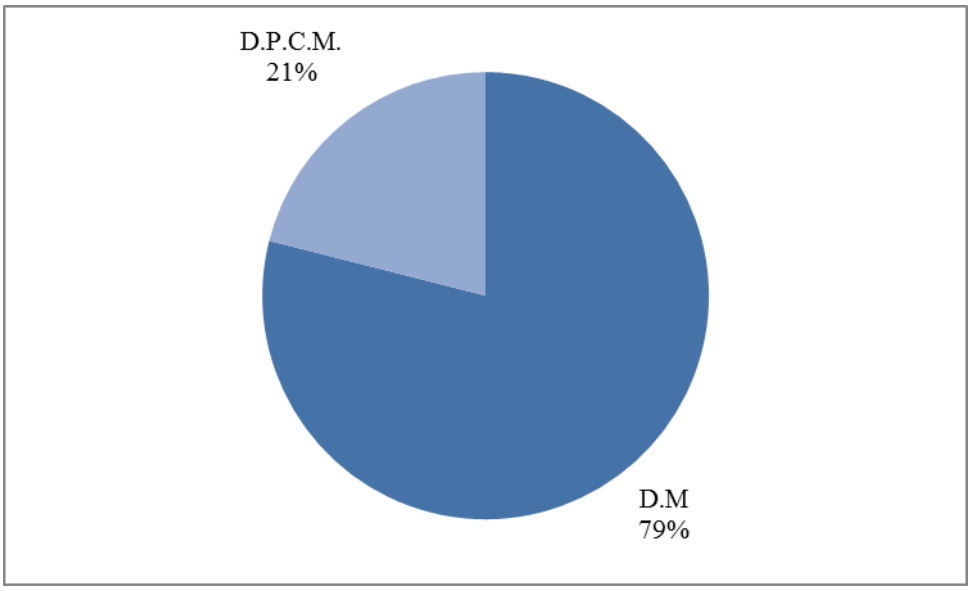
Ulteriori 38 relazioni AIR si riferiscono ad atti non sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri, e segnatamente:

Tipologia di atto normativo non sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri	**2018**	(2017)
DPCM comunicati ai sensi dell'articolo 7, comma 3 della legge n. 400 del 1988	**8**	(12)
DM	**30**	(32)
TOTALE	**38**	44

Fonte: Elaborazione su dati presenti nel Doc. LXXXIII n. 2 della XVIII legislatura

Il successivo concerne la distribuzione in termini percentuali, per l'anno 2018, degli atti normativi non sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri recanti AIR.

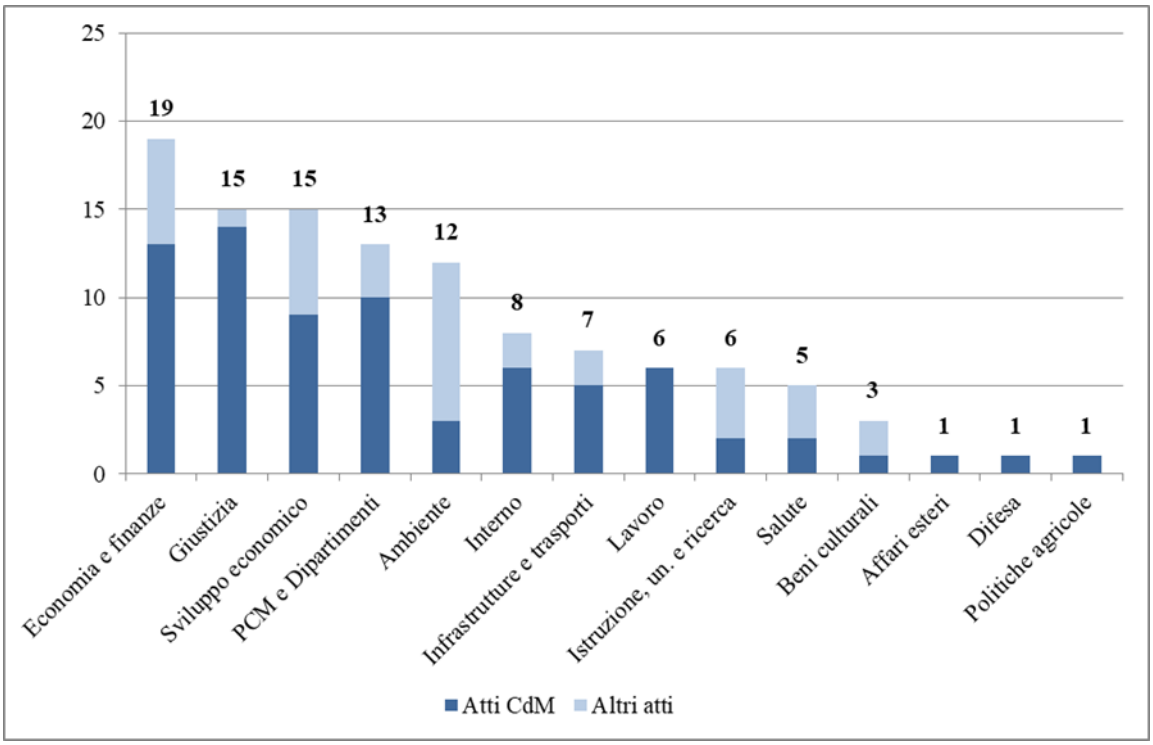
Grafico 2 – Distribuzione delle relazioni AIR per tipo di provvedimento – Atti non sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri. Anno 2018



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

La Relazione illustra inoltre la distribuzione delle AIR tra le amministrazioni nel corso del 2018, distinguendo tuttavia (rispetto ad analogo grafico relativo all'anno 2017 contenuto nella precedente relazione) tra atti sottoposti al Consiglio dei Ministri e altri atti.

Grafico 3 – Distribuzione delle AIR tra le amministrazioni. Anno 2018



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

La Relazione sottolinea altresì che la consistenza numerica delle relazioni AIR è direttamente collegata al numero di iniziative di competenza di ciascuna amministrazione, nonché segnala che il dato relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri riguarda complessivamente l'attività svolta dai Dipartimenti e dalle strutture della stessa, anche affidati a Ministri senza portafoglio.

La seguente tabella pone a raffronto i numeri forniti dalle relazioni annuali sullo stato di applicazione dell'AIR presentate negli ultimi sette anni, ordinati per tipologia di provvedimento.

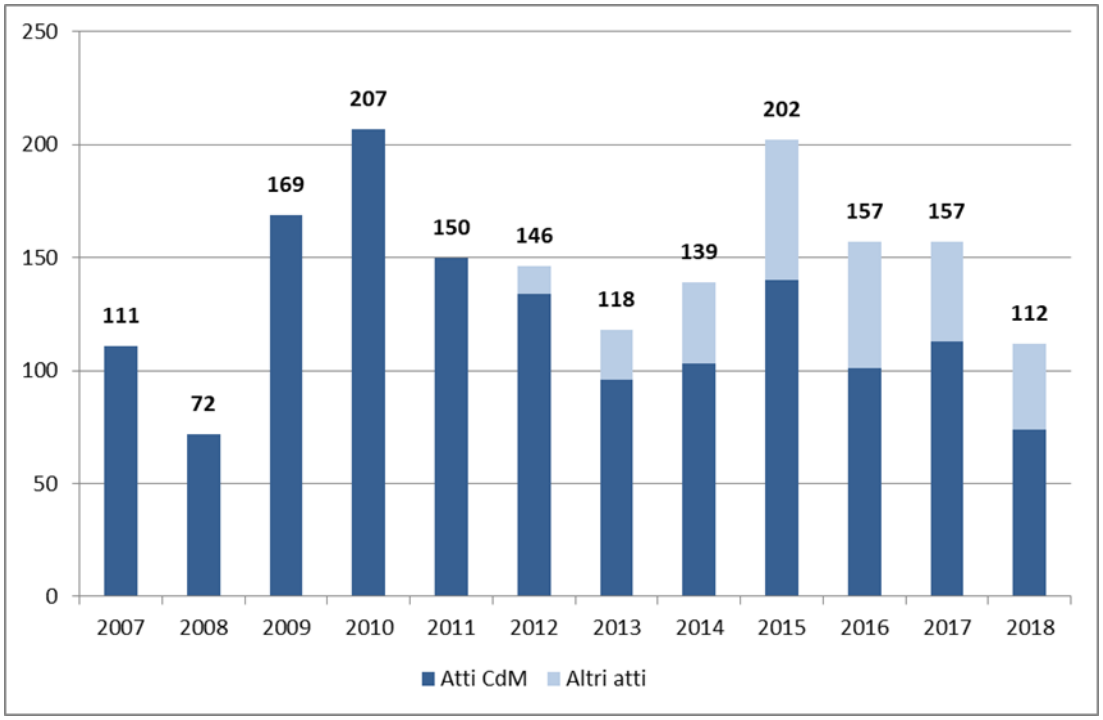
Provvedimento	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
D.Lgs.	54	36	22	66	68	70	42
D.L.	1	0	19	14	7	5	7
D.D.L.	45	36	43	46	16	25	10
D.P.R.	34	22	10	12	9	12	15
D.P.C.M.	0	2	9	2	1	1	0
D.P.C.M. ex art. 17, comma 3. l. n. 400 del 1988	0	0	5	7	11	12	8
D.M.	12	22	33	55	45	32	30
Totale	**146**	**118**	**141**	**202**	**157**	**157**	**112**

Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 1, 2, 3, 4 e 5, della XVII legislatura e Doc. LXXXIII, n. 1 e 2 della XVIII legislatura

a) Serie storica delle relazioni AIR dal 2007 al 2018

Il grafico che segue concerne la serie storica delle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni centrali a partire dal 2007 e fino al 2018.

Grafico 4 – Relazioni AIR dal 2007 al 2018



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

Come emerge dal grafico, il 2018 mostra una sensibile flessione, pari al 30%, rispetto al 2017, e in generale rispetto all'andamento degli ultimi anni.

Tale evidenza, oltre al calo fisiologico della produzione legislativa connesso passaggio della Legislatura, deve in larga misura ascriversi agli effetti generati dall'entrata in vigore del nuovo Regolamento, che ha di fatto ridotto l'ambito applicativo dell'AIR concentrando l'impegno valutativo delle amministrazioni, in omaggio al principio di proporzionalità, su provvedimenti di più rilevante impatto per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Secondo la Relazione del 2017, sotto la vigenza della precedente disciplina, invece, il livello quantitativo di produzione delle relazioni AIR, nel 2017 come negli anni precedenti, restava elevato ed era paragonabile a quello di Paesi stranieri con consolidata esperienza in materia di analisi di impatto.

3.2. Il numero e i casi di esenzione

Come già illustrato, in base alla nuova disciplina introdotta dal nuovo Regolamento, l'esenzione può essere concessa - in riferimento all'intero provvedimento e o a parti di esso - ove siano contestualmente presenti talune condizioni, connesse ai costi di adeguamento di scarsa entità, all'esiguità del numero dei destinatari, alla limitatezza delle risorse pubbliche impiegate e alla irrilevanza degli effetti sulla concorrenza.

Secondo la disciplina previgente, invece, il meccanismo dell'esenzione si fondava sui "casi straordinari di necessità e urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti".

Nel 2017 erano stati 3 i casi di esenzione (analogamente al 2016, laddove nel 2015 erano stati 5).

Nel 2018 invece si sono registrate 33 richieste di esenzione, riferiti a 12 provvedimenti. Di questi 28, ovverosia l'85%, sono stati accolti, mentre in 5 casi non è stata concessa.

	RICHIESTE DI ESENZIONE	CONCESSE	NON CONCESSE
Interi atti normativi	8	7	1
Singole disposizioni	25	21*	4
TOTALE	33	28	5

*riferite a n. 4 provvedimenti

Fonte: Elaborazione su dati presenti nel Doc. LXXXIII n. 2

Lo schema che segue mostra la motivazione sottesa alla concessione, richiesta di integrazione o non concessione della richiesta di esenzione.

Esito	numero	Motivazione
Concesse →	28	22: motivazione adeguata fin da principio 6: integrazione di motivazione su richiesta del DAGL
Non concesse →	5	4: non soddisfatto il criterio sull'esiguità dei destinatari 1: non soddisfatto il criterio di limitatezza delle risorse pubbliche impiegate

Fonte: Elaborazione su dati presenti nel Doc. LXXXIII n. 2

La Relazione evidenzia tuttavia come il dato relativo al numero delle esenzioni sia stato inferiore alla stima attesa. Sottolinea pertanto l'esigenza di avviare un'idonea attività di sensibilizzazione in materia di esenzioni proprio al fine di dare piena attuazione al principio di selettività che ha informato la riforma della relativa disciplina.

3.3 Il numero e i casi di esclusione

Con riferimento alla nuova disciplina introdotta dall'articolo 6 del nuovo Regolamento AIR (DPCM n. 169 del 2017), stati altresì ampliati i casi di esclusione dell'AIR, e segnatamente concernenti:

a) i disegni di legge costituzionale;

b) le norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale;

c) le disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;

d) i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali;

e) le norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati;

f) le leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali;

g) i testi unici meramente compilativi;

h) i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis e 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400, relativi, rispettivamente, all'organizzazione e alla disciplina degli uffici dei Ministeri e al riordino delle disposizioni regolamentari.

Ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento previgente (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170[10]), l'AIR non era 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 comportassero spese o istituzione di nuovi uffici.

La Relazione riferisce che, nel 2018, i **casi di esclusione**, ai sensi del suddetto articolo 6, sono stati **34** (contro i 22 del 2017, i 17 del 2016 e i 38 del 2015) e hanno riguardato le seguenti tipologie di atti normativi:

tipologia di atti normativi	**N.**
Attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale	6
Autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali	23
Approvazione dei bilanci	2
Materia di sicurezza	3

Fonte: Elaborazione su dati presenti nel Doc. LXXXIII n. 2

[10] "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".

La Tabella che segue mostra in modo sintetico il numero complessivo dei provvedimenti esclusi ed esentati dall'AIR nel corso dell'ultimo triennio.

Tabella 2 – Numero totale di provvedimenti esclusi ed esentati. Anni 2016 -2018

Tipologia	2016	2017	2018
Provvedimenti esclusi	17	22	34
Provvedimenti esentati	3	3	12*
Totale	**20**	**25**	**46**

** di cui 8 esentati integralmente e 4 in riferimento a singole disposizioni.*

Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

3.4. IL CONTENUTO DELL'AIR E LA VALUTAZIONE DEL NUCLEO AIR

Come previsto dall'articolo 9 del citato Regolamento, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 10 per i decreti-legge, per ogni iniziativa normativa, per la quale non sia stata verificata dal DAGL la sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 6 o non sia stata concessa l'esenzione ai sensi dell'articolo 7, l'Amministrazione proponente elabora la relazione AIR, che documenta l'analisi di impatto di cui all'articolo 8 e i risultati delle valutazioni svolte.

La relazione AIR è quindi trasmessa al DAGL, per la relativa verifica, contestualmente alla richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri, laddove si tratti di provvedimenti oggetto di deliberazione dell'organo consiliare.

Il DAGL, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività di analisi, documentate nella relazione AIR, e la correttezza dei metodi di valutazione applicati. Il DAGL può richiedere integrazioni e chiarimenti alle Amministrazioni proponenti, formulando eventuale avviso ostativo in caso di mancato adeguamento della relazione AIR. L'avviso ostativo è comunicato al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, ai fini della decisione in ordine all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri.

Per le suddette attività previste dal nuovo Regolamento AIR (DPCM n. 169 del 2017), l'articolo 2, comma 9 stabilisce che il DAGL si avvale del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - Gruppo di lavoro AIR (in breve **Nucleo AIR**) del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, nello svolgimento delle attività in materia di AIR, VIR e consultazioni. Le valutazioni del Nucleo AIR sono pubblicate sul sito istituzionale del Governo contestualmente alle corrispondenti relazioni AIR e VIR.

Si tratta pertanto di un'articolazione interna al Governo, fondata tuttavia anche sull'apporto di esperti estranei alle amministrazioni competenti.

Viceversa, nelle singole Amministrazioni, nonostante il coinvolgimento delle direzioni generali di settore, specialmente a motivo delle richieste di chiarimento formulate da parte del DAGL, non risultano essere state istituite apposite unità organizzative precipuamente rivolte a supportare l'attività di valutazione, come previsto dall'articolo 2, comma 7 del citato Regolamento.

Per ogni relazione AIR il Nucleo elabora una **scheda** contenente la valutazione circa il **grado di adeguatezza dell'AIR** articolata in base alle principali fasi dell'analisi di impatto disposte dal citato articolo 8:

- motivazioni: definizione del contesto (ivi inclusa stima numerica dei destinatari) e dei problemi che si intendono affrontare;
- obiettivi che si intendono raggiungere e relativi indicatori (quantitativi e qualitativi);
- elaborazione di più opzioni;
- valutazione degli impatti generali (sociali, economici e ambientali);
- valutazione degli impatti specifici:
    - oneri su piccole e medie imprese (comma 5-*bis*) - test PMI
    - oneri informativi su cittadini e imprese (comma 5-*bis*)
    - impatto concorrenziale (comma 1)

- rispetto dei livelli minimi di regolazione europea (comma 5-*ter*) - cd. *gold plating;*
- attuazione e monitoraggio;
- consultazioni.

Complessivamente sono state sottoposte al Nucleo **75 relazioni AIR**, di cui 16 relative a decreti-legge e 69 ad altro tipo di provvedimenti.

a) Provvedimenti diversi dai decreti-legge

Quanto al giudizio di sintesi delle 69 relazioni di provvedimenti diversi dai decreti legge, di queste ultime 6 sono state considerate adeguate (10%), 5 parzialmente adeguate, a loro volta a seguito di integrazioni 2 giudicate adeguate e 3 rimaste parzialmente adeguate.

Invece 48 sono state giudicate inadeguate e, a seguito delle modifiche apportate dalle amministrazioni proponenti, 10 sono divenute adeguate (17%), 21 sono divenute parzialmente adeguate, e 17 sono rimaste non adeguate (29%).

PRIMA VALUTAZIONE SINTETICA

6 Adeguate (10%)

5 Parzialmente adeguate (9%)

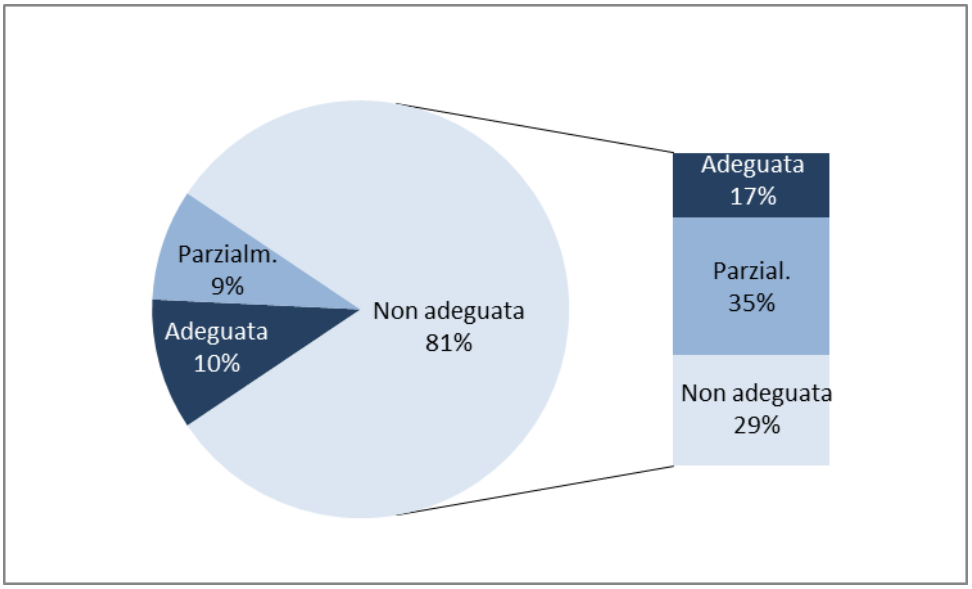
SECONDA VALUTAZIONE SINTETICA
2 adeguate (40%)
3 rimaste parzialmente adeguate (60%)

48 Non adeguate (81%)

SECONDA VALUTAZIONE SINTETICA
10 adeguate (17%)
21 rimaste parzialmente adeguate (35%)
17 non adeguate (29%)

Fonte: Elaborazione su dati presenti nel Doc. LXXXIII n. 2

Grafico 5 – Valutazioni sintetiche del Nucleo (% su totale relazioni AIR valutate). Aprile-Dicembre 2018

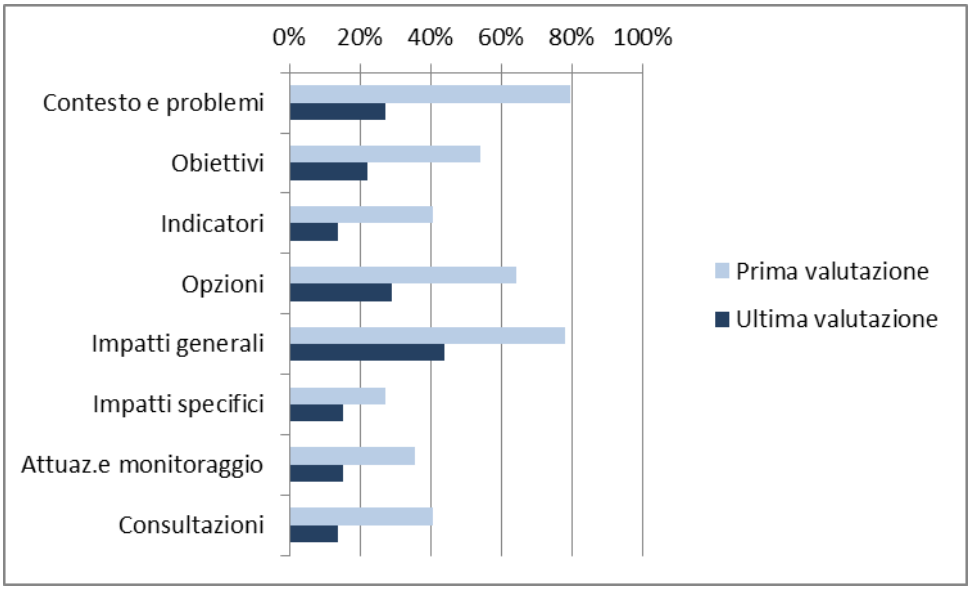


Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

Pertanto nel 62% dei casi (33 su 53) il giudizio del Nucleo è cambiato a seguito delle integrazioni apportate dalle amministrazioni proponenti, dato che - come sottolinea la Relazione - è segno di come sia migliorata, rispetto all'anno 2017, l'interazione tra il Nucleo e le amministrazioni.

Quanto invece alle singole fasi dell'AIR, il grafico che segue mostra gli ambiti su cui persistono difficoltà da parte delle amministrazioni e quelle in cui si registrano miglioramenti.

Grafico 6 – Rilievi del Nucleo su singoli aspetti dell'analisi (% su totale relazioni AIR valutate) – Provvedimenti diversi dai decreti legge. Aprile-Dicembre 2018



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

La Relazione evidenzia come nel complesso le relazioni AIR appaiano migliorate sotto tutti i profili, per la gran parte con riferimento alla descrizione del contesto e alle motivazioni dell'intervento, degli obiettivi e delle consultazioni svolte.

Permangono invece **criticità sulla valutazione degli impatti**, sia **generali** (sociali, economici e ambientali) che **specifici** (test PMI, oneri amministrativi, concorrenza e cd. *gold plating*), poiché in tali ambiti la valutazione continua a limitarsi ai profili qualitativi, a scapito di quelli quantitativi, senza una chiara indicazione dei possibili effetti in termini di costi e benefici per le diverse categorie di destinatari.

Inoltre, nonostante la nuova disciplina, in taluni casi le relazioni AIR continuano ad essere realizzate in una **fase troppo avanzata dell'*iter* normativo**, di fatto riducendo l'AIR a mero adempimento formale, dal momento che, anziché essere utilizzata al fine di orientare le scelte regolatorie, speso si traduce a mero strumento di trasparenza idoneo a fornire una giustificazione a posteriori scelte già compiute.

Infine **stenta a decollare la programmazione dell'attività normativa**, prevista dall'articolo 4 del nuovo Regolamento AIR , in base al quale entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, ciascuna amministrazione è tenuta a comunicare al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del DAGL, il Programma normativo semestrale contenente l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, fatti salvi i casi di necessità ed urgenza, indicando per ciascuna di esse:

a) una sintetica descrizione dell'oggetto e degli obiettivi;

b) la sussistenza di eventuali cause di esclusione dall'AIR, esplicitandone le motivazioni;

c) le procedure di consultazione programmate;

d) le amministrazioni coinvolte nel procedimento;

e) i pareri da acquisire, inclusi quelli delle autorità indipendenti;

f) gli eventuali termini legislativamente previsti per l'adozione dell'atto.

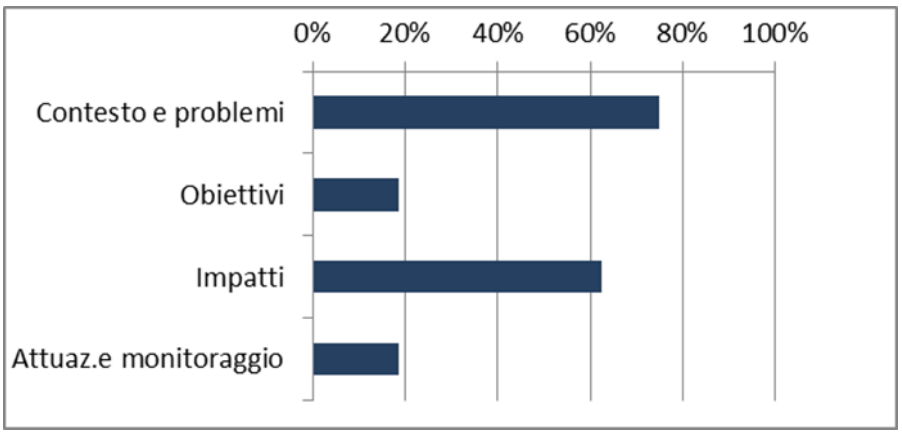
b) Decreti-legge

Riguardo ai decreti-legge si ricorda che il nuovo Regolamento AIR ha introdotto, all'articolo 10, una disciplina semplificata in tema di valutazione di impatto dell'intervento normativo, che né prevede l'esame comparativo delle opzioni alternative, né lo svolgimento di consultazioni, in omaggio alle necessità di speditezza dello strumento della decretazione d'urgenza.

Inoltre la valutazione del Nucleo è unica, in quanto non si applica l'articolo 9, comma 3, concernente la richiesta di integrazioni all'amministrazione proponente.

In questo quadro, dalla Relazione emerge come l'esame dei singoli aspetti dell'analisi evidenzi le stesse **criticità** riscontrate per gli altri provvedimenti diversi dai decreti legge, con particolare riferimento **all'analisi del contesto** e dei problemi da affrontare nonché alla **valutazione degli impatti.**

Grafico 7 – Rilievi del Nucleo su singoli aspetti dell'analisi (% su totale relazioni AIR valutate) – Decreti legge. Aprile-Dicembre 2018



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

La Relazione sottolinea quindi come, tenuto conto del complesso *iter* procedurale dei decreti legge, l'applicazione dello strumento dell'AIR in questo ambito continui ad essere difficoltosa, nonostante la disciplina semplificata prevista dal citato Regolamento.

4. LA VIR

4.1 Disciplina generale

In materia di VIR, si ricorda che il nuovo Regolamento si fonda sul principio che AIR, VIR e consultazione sono strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla qualità del processo normativo, dall'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all'ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un **approccio circolare alla regolamentazione**. Per tale motivo, l'AIR deve tenere conto degli esiti delle VIR eventualmente realizzate, anche con riferimento a norme connesse per materia e, viceversa, le amministrazioni devono assicurare il monitoraggio dell'attuazione degli atti normativi attraverso la costante raccolta ed elaborazione delle informazioni e dei dati necessari all'effettuazione della VIR, con particolare riguardo a quelli relativi agli indicatori individuati nelle corrispondenti AIR.[11]

In questo quadro, l'articolo 12 del Regolamento prevede che ogni Amministrazione predisponga, sentito il DAGL, un **Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione** relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intende svolgere la VIR. Nel piano rientrano anche le leggi di conversione di decreti-legge per le aree di regolamentazione di competenza dell'Amministrazione, gli atti normativi nei quali sono previste clausole valutative, nonché gli atti normativi nei quali è prevista l'adozione di disposizioni correttive o integrative.

L'individuazione degli atti o insiemi di atti normativi da includere nel piano di cui al comma 1 è effettuata, anche tenuto conto degli esiti della consultazione di cui all'articolo 18, sulla base dei seguenti criteri:

[11] Si veda al riguardo il dossier "la nuova disciplina dell'analisi della verifica dell'impatto della regolamentazione " (Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, Esperienze n. 32, aprile 2018)

a) rilevanza rispetto agli obiettivi perseguiti dalle politiche a cui gli atti si riferiscono;

b) significatività degli effetti, anche con riferimento alle previsioni delle relazioni AIR, ove disponibili;

c) problemi e profili critici rilevati nell'attuazione;

d) modifiche nel contesto socio-economico di riferimento, incluse quelle derivanti dal progresso tecnologico e scientifico.

Il Piano biennale è adottato da ciascuna Amministrazione, tenuto conto degli esiti della consultazione pubblica e della verifica del DAGL, con decreto ministeriale, entro il 31 dicembre dell'anno precedente il biennio di riferimento. Con le stesse modalità si procede all'adozione di eventuali aggiornamenti.

Laddove il piano biennale non sia adottato nei termini previsti, lo stesso è adottato entro trenta giorni dalla scadenza dei termini medesimi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto.

Il DAGL, per provvedimenti di particolare rilevanza e impatto, può coordinare lo svolgimento della VIR, inclusa la consultazione.

La VIR può essere svolta anche con riguardo ad **un insieme di atti normativi, tra loro funzionalmente connessi,** in modo da poter estendere la valutazione degli effetti dal singolo provvedimento all'intera *policy* di riferimento.

Per gli atti normativi che coinvolgono più Amministrazioni, anche di altri livelli istituzionali, gli uffici competenti possono effettuare in comune la VIR.

L'Amministrazione assicura il monitoraggio dell'attuazione degli atti normativi, attraverso la costante raccolta ed elaborazione delle informazioni e dei dati necessari all'effettuazione della VIR, con particolare riguardo a quelli relativi agli indicatori individuati nelle corrispondenti AIR.

Il Piano biennale, in particolare, è volto a contenere le seguenti informazioni:

a) l'elenco degli **atti o insiemi di atti** che l'Amministrazione intende sottoporre a VIR nel biennio di riferimento, articolato per anno;

b) l'indicazione, per ogni atto o insieme di atti, **dei motivi prioritari** per i quali l'Amministrazione ritiene di svolgere la verifica di impatto, con riferimento ai sopra citati criteri;

c) l'indicazione, per ogni atto o insieme di atti, di **eventuali altre amministrazioni coinvolte** nel processo di valutazione;

d) i **tempi** previsti per l'avvio e la conclusione di ogni VIR;

e) una **sintesi degli esiti delle consultazioni** di cui all'articolo 18 del citato Regolamento.

Il Regolamento prevede infatti, all'articolo 18, che prima dell'adozione il **Piano sia sottoposto a consultazione,** mediante pubblicazione in apposita sezione del sito istituzionale dell'Amministrazione che ne ha curato l'elaborazione, per almeno quattro settimane. Dell'avvio della consultazione è data contestuale comunicazione al DAGL.

La consultazione aperta è finalizzata ad acquisire, attraverso le modalità definite dall'Amministrazione proponente, **commenti per via telematica** riferiti agli atti inclusi nel piano e all'applicazione dei sopra citati criteri per lo svolgimento della VIR, nonché **proposte di ulteriori atti** da includere nel Piano.

Successivamente alla consultazione di cui all'articolo 18 e prima dell'adozione, il piano è inviato al DAGL, che ne verifica la rispondenza ai sopra citati criteri.

Una volta adottato, il Piano biennale è pubblicato sui siti del Governo e dell'Amministrazione che ne ha curato la redazione. Analogamente si procede per la pubblicazione degli eventuali aggiornamenti.

Ove non prevista nel Piano biennale, la VIR è comunque effettuata ove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari o dal Consiglio dei ministri.

Peraltro anche in sede di svolgimento della valutazione di impatto l'Amministrazione responsabile può ricorrere ad un'ulteriore consultazione aperta sui singoli atti individuati nel Piano, al fine di raccogliere opinioni, dati e valutazioni

sull'efficacia degli atti sottoposti a verifica, sugli impatti prodotti sui destinatari e sui profili critici riscontrati[12] (v. *infra*).

4.2 Numero di Piani biennali VIR

La relazione evidenzia come, alla luce del sistema selettivo introdotto dal Regolamento che riserva la VIR ai provvedimenti di maggiore impatto, tra dicembre 2018 e gennaio 2019 sono state trasmesse al DAGL **5 Piani Biennali VIR** da parte delle seguenti amministrazioni:

- Ministero per i beni e le attività culturali;
- Ministero della difesa;
- Ministero dell'interno;
- Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca;
- Ministero delle politiche agricole, forestali e del turismo.

Altre amministrazioni hanno segnalato l'assenza di provvedimenti da sottoporre a VIR[13], oppure hanno comunicato l'avvio dell'istruttoria per la predisposizione del Piano, che non è stato tuttavia ancora trasmesso.[14]

4.3 Criteri per la redazione del Piano biennale

Per quanto riguarda le motivazioni, nel 60% dei casi è stato fatto ricorso al criterio sulla **significatività degli effetti** (lett. *b)*), seguito con circa il 30% dal criterio relativo alla **rilevanza degli obiettivi** (lett. *a)*), per finire a quello relativo alla **criticità rilevata nell'attuazione** (lett. *c)*), pari a circa il 20%, laddove invece il criterio delle modifiche nel **contesto socio-economico** (lett.*d)*) è stato segnalato in un solo caso.

[12] Articolo 18, comma 3 del Regolamento AIR.
[13] Si tratta del Dipartimento per le politiche della famiglia, il Dipartimento per le politiche antidroga e il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.
[14] Ci si riferisce al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

5. 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'iniziativa e verificata dal DAGL prima dell'invio agli organi parlamentari.

L'ATN pertanto è prevista per tutti gli atti normativi di iniziativa governativa, ivi inclusi disegni di legge in materia costituzionale e i decreti legge, senza previsione di casi si esclusione o esenzione come per la disciplina dell'AIR.

In base alla definizione offerta dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008, l'analisi tecnico-normativa (ATN) verifica **l'incidenza** della normativa proposta **sull'ordinamento giuridico vigente**, dà conto della sua **conformità alla Costituzione**, alla **disciplina comunitaria** e agli **obblighi internazionali**, nonché dei profili attinenti al rispetto delle **competenze delle regioni e delle autonomie locali** e ai precedenti **interventi di delegificazione**.

L'ATN è contenuta in una relazione elaborata in base ad una specifica griglia metodologica, allegata alla sopra citata direttiva.

L'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza rilevante esistente, sia nazionale che comunitaria, e tiene conto di eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto, nonché dell'eventuale esistenza di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea, e dà conto, inoltre, anche di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.

5.1 Dati generali

Nel 2018 sono pervenute al DAGL **165 relazioni ATN**. Di queste 70 hanno richiesto un'integrazione sostanziale per taluni profili che attengono alla corretta compilazione della griglia metodologica, e segnatamente:

- analisi degli obiettivi e della necessità dell'intervento normativo;
- indicazione delle norme espressamente abrogate o oggetto di deroga;
- indicazione puntale delle procedure di infrazione eventualmente pendenti;
- indicazione di provvedimenti attuativi successivi.

In generale nella Relazione si registra un sensibile miglioramento riguardo alle criticità riscontrate negli anni precedenti, con particolare riferimento all'analisi dei seguenti profili:

- corretto utilizzo della fonte normativa individuata;
- compatibilità dell'intervento normativo con l'ordinamento dell'Unione europea e delle regioni;
- verifica degli effetti su eventuali procedure di infrazione pendenti.

Per quanto riguarda i decreti-legge presentati alle Camere per la conversione, le amministrazioni sono state sensibilizzate a inserire nella relazione illustrativa - in mancanza di specifica ATN - i necessari elementi di analisi ordinamentale laddove mancante la specifica relazione ATN.

In ogni caso, salvo l'anno 2017 legato alla fase di stallo nel passaggio di legislatura, si registra un graduale progressivo incremento del numero di relazioni ATN riferite ai decreti-legge.

Anno	2013	2014	2015	2016	2017	2018
numero relazioni ATN per decreti-legge	11	19	20	11	8	14

Fonte: Elaborazione su dati presenti nel Doc. LXXXIII n. 2

Come già evidenziato nella Relazione 2017, anche in questa sede la Relazione ribadisce l'opportunità di avviare uno studio di revisione e di aggiornamento della

direttiva sull'analisi tecnico-normativa, e della annessa griglia metodologica nella prospettiva di individuare:

a) una metodologia semplificata per:
- decreti del Presidente del Consiglio dei ministri;
- decreti ministeriali;

b) una metodologia differenziata per i decreti-legge, al fine di consentire un'analisi mirata al rispetto delle indicazioni e dei limiti di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, ivi inclusa la descrizione puntuale dei presupposti di necessità e urgenza;

c) brevi linee guida alle singole voci dell'ATN volte a evitare la predisposizione di analisi giuridiche meramente formali e di contenuto apodittico.

6. LE CONSULTAZIONI

Anche la presente Relazione, analogamente a quella del 2017, **non fornisce alcuna informazione sulle consultazioni svolte nel corso del 2018 dalle amministrazioni statali.**

Riguardo alla disciplina generale sulle consultazioni, come già riportato nel dossier "L'AIR nel 2017. La relazione del Governo alle Camere" (Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, Esperienze n. 33, giugno 2018), numerose sono state le innovazioni normative nel campo delle consultazioni.

In primo luogo, il nuovo Regolamento n. 169 del 2017 ha per la prima volta disciplinato le consultazioni svolte nell'ambito delle procedure AIR e VIR.

L'abrogato Regolamento n. 170 del 2008, all'articolo 5, comma 4, rinviava la definizione dei criteri generali e delle procedure della fase di consultazione ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che tuttavia non è mai stato adottato.

L'articolo 16 del regolamento n. 169 del 2017 detta una disciplina generale delle consultazioni, mentre i successivi articoli 17 e 18 recano disposizioni specifiche per le consultazioni aperte (quelle rivolte a chiunque abbia interesse a parteciparvi) svolte nell'ambito, rispettivamente, dell'AIR e della VIR.

L'amministrazione proponente deve consultare i destinatari dell'intervento nel corso dell'AIR, salvo i casi straordinari di necessità e urgenza, nonché della VIR, con l'obiettivo di acquisire elementi sui seguenti profili:

a) nell'AIR: aspetti critici della situazione attuale; opzioni di intervento; valutazione degli effetti attesi;

b) nella VIR: valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti.

La consultazione, come si è detto, può essere rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi (consultazione aperta) o a soggetti predefiniti dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti (consultazione ristretta).

L'amministrazione può ricorrere alle due modalità di consultazione in via alternativa o congiunta, tenendo conto dell'ambito e dei destinatari dell'intervento normativo, nonché dei fabbisogni informativi correlati al processo valutativo.

Le consultazioni si svolgono secondo i principi di trasparenza, chiarezza e completezza dell'informazione, nel rispetto delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione normativa e di congruenza dei temi introdotti rispetto alle questioni oggetto dell'iniziativa regolatoria.

Le stesse sono gestite tenendo conto dei costi e dei tempi che la partecipazione comporta e privilegiando soluzioni meno onerose per i consultati.

I contributi forniti dai soggetti consultati sono finalizzati ad arricchire le informazioni a disposizione dell'amministrazione procedente, senza obbligo di riscontro, e non costituiscono vincolo per l'istruttoria normativa.

In un'apposita sezione del proprio sito istituzionale, l'amministrazione pubblica:

- in caso di AIR, un documento preliminare sull'iniziativa normativa che dia conto, almeno, dei profili critici della situazione attuale, degli obiettivi e delle opzioni di intervento;

- nel caso di VIR, i documenti necessari. L'amministrazione, inoltre, utilizza strumenti di indagine volti a raccogliere opinioni, dati e proposte dai destinatari degli atti sottoposti a valutazione.

L'avvio della consultazione è contestualmente comunicato al DAGL.

Il termine per l'invio dei commenti è stabilito in maniera congrua dall'amministrazione, ma non è comunque inferiore a 4 settimane.

Entro il termine suddetto chiunque vi abbia interesse può inviare commenti per via telematica secondo le modalità stabilite dall'amministrazione.

Sono prese in considerazione solo le osservazioni e le proposte pertinenti all'oggetto della consultazione e rese in forma non anonima.

I contributi sono pubblicati, salvo diversa richiesta degli autori e sempre che non sussistano ragioni di riservatezza, nel sito istituzionale dell'amministrazione.

Trascorsi 12 mesi dalla conclusione della consultazione, gli atti ad essa relativi possono essere rimossi dai siti istituzionali.

Si ricorda infine che, nel corso dell'anno 2017, sono state inoltre adottate:

- la direttiva 31 maggio 2017 della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione, recante le "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 163 del 14 luglio 2017, nonché
- le Linee guida sulle consultazioni promosse dal Senato, annunciate dal Presidente del Senato nel corso della seduta d'Aula del 12 settembre 2017.

7. LA FORMAZIONE IN MATERIA DI ANALISI E VERIFICA DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

La presente Relazione per la prima volta, in ossequio alle modifiche recate dal nuovo Regolamento in ordine ai contenuti della relazione annuale, dedica un paragrafo specifico alla illustrazione delle iniziative di formazione curate dalla Scuola nazionale dell'Amministrazione (SNA) in tema di AIR e VIR.

Rivolti in principal modo a funzionari e dirigenti delle Amministrazioni centrali, i corsi di formazione hanno visto il coinvolgimento di esperti di AIR e VIR, oltre ad una qualificata docenza in materia, ed hanno avuto una rispondenza assolutamente positiva.

Tra i temi oggetto dei percorsi formativi, oltre all'aggiornamento normativo alla luce delle nuove regole introdotte dal citato Regolamento di cui ala DPCM n. 169 del 2017 e alla connessa direttiva 16 febbraio 2018, si ravvisano: l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, il ruolo dell'AIR nell'istruttoria normativa, il ciclo della regolazione dall'AIR alla VIR, la valutazione di impatto *ex-post* e le attività di consultazione.

Si conferma pertanto la programmazione di tali iniziative di formazione per il tempo a venire, opportunamente integrate con un corso dedicato all'analisi costi/benefici (ABC), quale strumento cardine nelle attività di analisi di impatto *ex ante*.

8. IL CONTESTO EUROPEO E INTERNAZIONALE

8.1. PRINCIPALI NOVITÀ NELLA POLITICA DELLA REGOLAZIONE PRESSO LE ISTITUZIONI EUROPEE

La Relazione dà preliminarmente conto delle Conclusioni del Consiglio Competitività n. 14137/18, adottate nella sessione del 29 novembre 2018 a seguito dei lavori del Gruppo di lavoro Competitività-*better regulation* del Consiglio dell'Unione europea, che hanno visto la partecipazione del DAGL.

Di seguito se ne riassumono i punti salienti, ritenuti di peculiare valenza anche per il sistema di valutazione di impatto del nostro ordinamento:

- l'importanza dell'Accordo interistituzionale del 2016 "Legiferare meglio" che ha lo scopo di coordinare meglio l'attività normativa delle istituzioni dell'Unione europea;
- la necessità che il Consiglio e il Parlamento europeo si dotino di linee-guida sulla valutazione *ex post* (analogamente a quanto fatto dalla Commissione europea) e che la Commissione estenda il mandato del Comitato per il controllo normativo (l'organismo garante delle qualità delle valutazioni di

impatto) a tutte le tipologie di valutazione *ex pos*t, anche con apposito ufficio di supporto;

- la rilevanza del principio "in primo luogo la valutazione", al fine di far precedere l'elaborazione di una nuova iniziativa legislativa da una valutazione *ex post* della normativa vigente, in omaggio alla logica dell'approccio circolare della valutazione;
- l'utilità della piattaforma REFIT (*Regulatory Fitness and Performance - v. infra*), ai fini della semplificazione e riduzione degli oneri attraverso interventi di revisione della legislazione europea in vigore.

Nell'ambito del gruppo "Governi" della Piattaforma REFIT nel corso del 2018, il DAGL, a seguito dell'attività di coordinamento tra le altre Amministrazioni, ha elaborato una risposta unitaria alla consultazione lanciata dalla Commissione europea sulla politica complessiva della *better regulation* nell'Unione europea e sull'azione della Piattaforma REFIT, sottolineando come sia senz'altro utile ma da migliorare e potenziare.

La Commissione europea ha inoltre avviato una seconda consultazione sul bilancio della *better regulation,* (iniziata nel mese di luglio 2018 e conclusasi il 23 ottobre 2018) al quale il DAGL, sempre a seguito di un'attività di coordinamento tra tutte le Amministrazioni, ha inviato una risposta segnalando le principali criticità, tra le quali evidenzia:

- la necessità di una maggiore selettività volta a escludere le proposte di scarso impatto;
- l'esigenza di una maggiore trasparenza sulle risposte degli altri Stati membri;
- la scarsa consultazione degli Stati membri nelle fasi di preparazione delle proposte legislative;
- la necessità di una più attenta partecipazione degli Stati membri alle procedure di valutazione di impatto della Commissione e al procedimento di adozione degli atti delegati;

- l'esigenza che le proposte di modifica della legislazione europea esaminate dalla piattaforma abbiano una precipua rilevanza, anche in base alle indicazioni emerse a seguito delle consultazioni degli *stakeholders*, nonché in relazione all'obiettivo di semplificazione e di impatto. A seguito di tale processo, la Commissione europea ha adottato nell'aprile 2019 la Comunicazione Com(2019)178 "Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno", con l'indicazione degli aspetti da migliorare per la prossima legislatura.

8.2. LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE IN AMBITO OCSE

La Relazione si sofferma in primo luogo sui contenuti della seconda edizione del Rapporto OCSE sulle politiche di regolazione (2108 OECD *Regulatory Policy Outlook*), volto a offrire una dettagliata disamina delle politiche di *better regulation* dei vari Paesi nel triennio precedente (2015-2017), unitamente ai progressi compiuti per migliorare la qualità della legislazione, con particolare riferimento ai tre strumenti fondamentali delle politiche di buona regolazione, segnatamente:

- le consultazioni degli *stakeholders;*
- l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR);
- la valutazione degli effetti *ex post* (VIR);

Ognuno di questi strumenti è valutato sulla base di quattro indicatori:

- adozione della pratica in esame;
- metodo utilizzato;
- controllo della qualità;
- livello di trasparenza.

In questo quadro, il DAGL, che ha preso parte ai lavori del Comitato per le politiche di regolazione dell'OCSE (*Regulatory Policy Committee*), ha evidenziato la pluralità degli attori istituzionali coinvolti nel processo valutativo della legislazione,

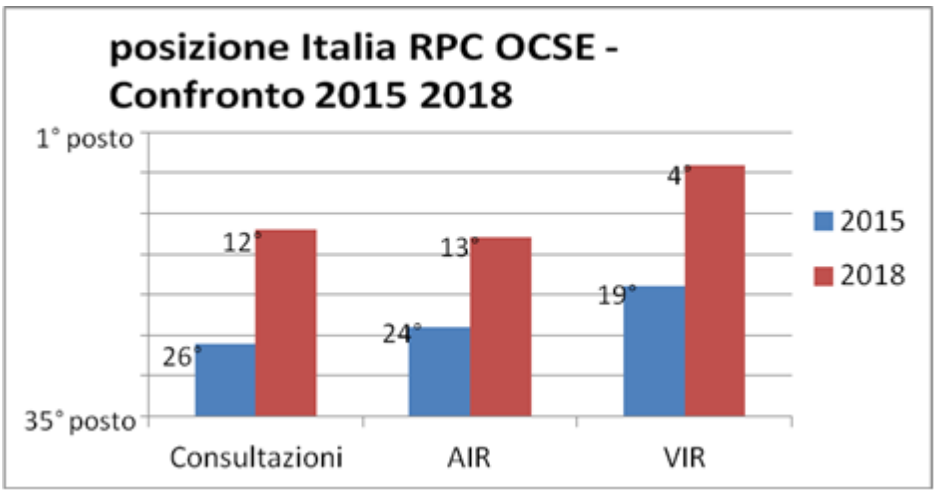
facendo registrare all'Italia un significativo progresso nella graduatoria: dell'Italia è stata particolarmente apprezzata la capacità di aver saputo raccogliere le sfide lanciate nel precedente Rapporto del 2015, culminata con l'adozione del già citato Regolamento AIR (DPCM n. 167 del 2017), sottolineando in particolare il miglioramento nelle attività di coinvolgimento degli *stakeholders*, il rafforzamento del ruolo di controllo del DAGL sulla qualità delle AIR, nonché il miglioramento della procedure di valutazione *ex post*.

In particolare, nella graduatoria OCSE l'Italia è passata.

- per le consultazioni: dal 26° ⟶ al 12° posto;
- per l'analisi di impatto: dal 24° ⟶ al 13° posto;
- per la valutazione *ex post* della legislazione primaria: dal 19° ⟶ al 4° posto.

Si veda al riguardo il grafico che segue.

Figura 1 *- posizionamento dell'Italia tra i Paesi OCSE nell'utilizzo degli strumenti della regolazione. Elaborazione su OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris*



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 2.

Nell'ambito dei Profili Paese, l'OCSE ha segnalato tuttavia i margini di miglioramento da parte dell'Italia, con particolare riferimento all'esigenza di:

- programmare in modo più sistematico le valutazioni *ex post* già al momento della elaborazione delle AIR per le norme di maggiore impatto;
- rendere più sistematiche le consultazioni degli *stakeholders* al fine di raccogliere già in fase di elaborazione delle norme dei problemi applicativi che potrebbero emergere nella fase di valutazione ex post delle norme.

Un approfondimento specifico è dedicato all'assetto istituzionale nell'ambito delle funzioni di controllo della qualità dei tre strumenti - AIR, VIR e consultazioni - con particolare riguardo, oltre alle strutture amministrative del Governo, ad altre strutture aventi funzioni di controllo sulla qualità della regolamentazione, quali:

- l'Ufficio Valutazione di Impatto del Senato della Repubblica, volto all'elaborazione di valutazioni *ex post* su specifici atti normativi;
- il Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati, che verifica l'efficacia dei principi di semplificazione nelle proposte legislative;
- il Consiglio di Stato, ai fini della funzione di controllo di qualità delle AIR e delle consultazioni.

La Relazione dà infine conto degli incontri a livello internazionale che si sono svolti nel corso del 2018 tra rappresentanti ed esperti della *better regulation*, volti a offrire spunti di scambio e confronto sulle migliori pratiche, tra cui:

- la necessità di tenere sotto controllo la proliferazione di norme;
- l'esigenza di curare gli aspetti di "*gold plating*", legati al rispetto dei livelli minimi di regolazione nella trasposizione della legislazione UE;
- l'obiettivo di contenimento della legislazione come la "*sunset clause",* la cosiddetta clausola di caducità.

9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE IN MATERIA DI AIR E VIR A NELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Alla luce degli approfondimenti sin qui illustrati, la Relazione mette in luce come, a fronte di un generale miglioramento nell'applicazione degli strumenti per la qualità della regolamentazione nelle Amministrazioni centrali, continuino a permanere talune significative criticità, come sopra diffusamente argomentato.

Vi è quindi un consistente margine di miglioramento cui intanto si può ovviare grazie ad un'idonea **attività di sensibilizzazione** sui vari profili che attengono alla valutazione, con particolare riguardo, tra gli altri, ai seguenti, già oggetto di disamina:

- l'analisi degli **impatti specifici** in termini quantitativi;
- l'utilizzo di **professionalità specifiche** (articolo 2, comma 7, del Regolamento AIR);
- la valorizzazione **dell'AIR in fase ascendente** ai progetti di atti nell'Unione europea (articolo 11 del Regolamento AIR);
- il potenziamento della partecipazione alle **valutazioni di impatto della normativa europea** (articolo 15 del Regolamento AIR);
- l'implementazione della **programmazione nell'attività normativa** (articolo 4 del Regolamento AIR).

Infine, la Relazione sottolinea come in prospettiva si possa individuare nel **Preconsiglio** la sede più opportuna per **valorizzare il contributo dell'AIR** nella fase dell'istruttoria normativa.

10. LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE NELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI

L'articolo 12 della legge di semplificazione del 2003[15], ha esteso l'obbligo di effettuare analisi dell'impatto della regolamentazione anche alle Autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, disponendo altresì l'obbligo di dotarsi, 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 regolazione[16].

In particolare, ai sensi del comma 2 del suddetto articolo 12, le Autorità trasmettono al Parlamento le relazioni AIR da loro realizzate.

Come già evidenziato nel dossier "L'AIR nel 2017. La relazione del Governo alle Camere" (Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, Esperienze n. 33, giugno 2018), fino al 2017 a tale previsione normativa non era stata data attuazione e il Parlamento era informato dell'attività delle Autorità nel campo della qualità della regolazione solo attraverso i riferimenti contenuti nella relazione annuale del Governo sullo stato di applicazione dell'AIR e, eventualmente, nelle relazioni annuali trasmesse dalle Autorità alle Camere. Le informazioni giungevano dunque alle Camere tardivamente e in forma prevalentemente sintetica (non sempre il testo integrale delle relazioni AIR delle Autorità è allegato alla relazione annuale del Governo alle Camere. L'Allegato B alla Relazione, ad esempio, contiene solo alcune deliberazioni della COVIP).

Al fine di garantire al Parlamento un'informazione più completa e tempestiva, il Presidente del Senato, nel mese di giugno 2017, ha invitato i presidenti delle Autorità a trasmettere le relazioni AIR al Senato appena completate.

---

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

[16] Dall'obbligo sono escluse le segnalazioni e le altre attività consultive, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 ("*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*"), vale a dire gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di intesa restrittiva della concorrenza, di abuso di posizione dominante o di concentrazione e gli interventi che autorizzano intese.

Le relazioni vengono annunciate in Aula e assegnate alle Commissioni permanenti competenti per materia, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo del Regolamento del Senato (ai sensi del quale, il Presidente del Senato può inviare alle Commissioni relazioni, documenti e atti pervenuti al Senato riguardanti le materie di loro competenza). Della loro trasmissione viene inoltre dato conto nel bollettino curato mensilmente dal Servizio per la qualità degli atti normativi, unitamente alle relazioni AIR allegate agli atti normativi del Governo.

Riguardo alle Autorità indipendenti, la Relazione presenta un'articolata disamina sullo stato di applicazione degli strumenti sulla qualità della regolazione, così come previsto dall'articolo 19, comma primo, lettera g), del nuovo Regolamento AIR, la cui disciplina sostanziale, si ricorda tuttavia, non trova applicazione con riferimento alle autorità amministrative indipendenti.

L'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** ha evidenziato come la nuova disciplina introdotta dal citato Regolamento e dalla Direttiva abbiano dato un rilevo specifico all'analisi dell'impatto con riferimento ai profili della concorrenza, quale una delle analisi che vengono espressamente richieste alle amministrazioni proponenti per ciascuno strumento di regolazione preso in considerazione. Tale circostanza ha quindi rafforzato il ruolo dell'Autorità quale consulente delle amministrazioni in materia di concorrenza.

In questo quadro, proprio in virtù della normativa sull'AIR applicabile alle altre Autorità indipendenti, è anche progressivamente incrementata l'attività di *advocacy*, ovverosia di segnalazione di provvedimenti potenzialmente restrittivi della concorrenza, specialmente nell'ambito di regolamentazioni settoriali da esse adottate o in via di adozione.

In particolare l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha adottato complessivamente 6 pareri nei confronti di altre Autorità indipendenti:

- 3 rivolti all'Autorità garante per le comunicazioni (AGCOM);
- 2 all'Autorità di regolazione dei Trasporti (ART);
- 1 all'Autorità Anticorruzione (ANAC).

In tale contesto, nonostante sia esclusa dall'applicazione delle norme sull'AIR, nel corso del 2018 ha sottoposto a consultazione pubblica 2 schemi di atti di regolamentazione, al fine di acquisire e valutare le osservazioni dei soggetti interessati, in particolare su:

- modifiche al Regolamento attuativo in materia di rating di legalità;
- linee guida in materia di *compliance antitrust.*

L'**Autorità nazionale anticorruzione** ha adottato il 13 giugno 2018 il nuovo "Regolamento per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 155 del 6 luglio 2018.

Il nuovo Regolamento prevede che siano assoggettati ad AIR gli atti regolatori che riguardano questioni di particolare rilevanza per il mercato o producono effetti su un numero elevato di destinatari. La Relazione AIR è volta ad illustrare i seguenti profili:

- contesto e obiettivi;
- procedure di consultazione;
- valutazione delle opzioni di intervento;
- giustificazione dell'opzione prescelta;
- ragioni del mancato accoglimento di osservazioni emerse in sede di consultazione;
- valutazione di impatto su PMI;
- modalità attuative, monitoraggio e VIR.

Nell'ambito del procedimento di adozione di atti a carattere generale ai fini dell'attuazione del Codice dei contratti pubblici, l'Autorità ha sottoposto ad AIR n. 6 delibere relative all'attività di regolazione in materia di contratti pubblici. Ha altresì

sottoposto a consultazione e a relazione AIR n. 2 proposte finalizzate all'adozione di atti normativi in materia di contratti pubblici da parte di altri organi.

È invece in corso di definizione la procedura volta all'adozione di ulteriori atti a carattere generale per le quali non sono state ritenute sussistenti le condizioni per la sottoposizione ad AIR ma unicamente a consultazione pubblica, i cui esiti saranno riportati nella relazione illustrativa.

L'**Autorità di regolazione per energia reti e ambiente** si è dotata di una Guida in materia di AIR applicabile agli atti di regolazione da essa ritenuti di maggiore impatto sugli operatori, sui clienti finali nonché sull'intera collettività.

In particolare nel 2018 si è conclusa la nuova consultazione, sottoposta ad AIR, in tema di resilienza delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, al cui esito l'Autorità ha illustrato i propri orientamenti finali in materia di incentivazione economica degli interventi di incremento della resilienza.

È inoltre proseguita l'attività dell'Osservatorio permanente della regolazione energetica, idrica e del teleriscaldamento finalizzato a valutare *ex post* l'efficacia dei provvedimenti adottati, nonché l'impatto prodotto sui destinatari degli atti normativi dell'Autorità, ovvero a sviluppare in modo sistematico e permanente la funzione VIR.

Con riferimento alla **Banca d'Italia**, sono state accompagnate da analisi di impatto le proposte di normativa secondaria in tema di:

a) sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari;
b) politiche e prassi di remunerazione e incentivazione del personale bancario;
c) dispositivi di *governance* e di controllo sui prodotti bancari al dettaglio.

In termini generali, la funzione AIR ha offerto quel necessario contributo in termini di analisi e valutazione che ha supportato la posizione da tenere nei negoziati europei sul pacchetto di riforme definite per il sistema bancario allo scopo

di accrescere la resilienza e la risoluzione delle banche europee, nonché al processo di revisione della *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD2).

La Relazione segnala quindi che è stato è posto in consultazione lo schema del "Nuovo Regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di adozione degli atti di regolazione".

Sul fronte invece della valutazione *ex post*, nel 2018 è stata avviata la verifica di impatto sulla normativa emanata dalla Banca d'Italia in materia di attività di rischio e conflitti di interesse delle banche nei confronti di soggetti collegati.

Con riferimento alla **Commissione nazionale per le società e la borsa** la relazione segnala in primo luogo come la maggior parte delle attività di analisi di impatto abbiano riguardato il Regolamento Emittenti (adottato con delibera 11971 del 14 maggio 1999), il quale è stato più volte oggetto di procedure di consultazione, avviate al fine di pervenire alla modifica di talune disposizioni regolamentari.

In particolare, sono state sottoposte alla valutazione degli *stakeholders* le modifiche regolamentari necessarie per l'adeguamento al mutato contesto normativo, segnatamente:

- nell'ambito del processo di adeguamento del suddetto Regolamento in seguito all'applicazione delle disposizioni contenute nel Regolamento (UE) 2017/1129, al fine di definire la soglia per l'esenzione dall'obbligo di pubblicare il prospetto per le offerte dei titoli;
- in relazione all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 107 del 2018, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di emittenti strumenti finanziari diffusi tra il pubblico in misura rilevante;
- in relazione alle modifiche introdotte dal "Codice delle assicurazioni private" in materia di distribuzione assicurativa.

Altre procedure di consultazione hanno invece riguardato:

- le modifiche al Regolamento Consob in materia di intermediari;
- la definizione del Regolamento di attuazione del decreto legislativo n. 254 del 2016, relativo alle comunicazioni di informazioni di carattere non finanziario.

Per quanto concerne il **Garante per la protezione dei dati personali**, la relazione segnala come, alla luce dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento europeo (UE) 2167679 in materia di protezione dei dati personali, si sia reso con maggiore evidenza necessario assicurare il coinvolgimento del Garante nell'esame degli atti normativi e amministrativi aventi riflessi sulla protezione dei dati personali e sulle valutazioni di impatto eventualmente connesse. Invero, la normativa europea prevede il parere obbligatorio dell'Autorità nazionale di controllo sulle iniziative legislative aventi impatto sulla protezione dei dati personali.

Inoltre il Garante ha sottoposto a consultazione pubblica i provvedimenti adottati in attuazione del suddetto Regolamento, a tal fine oggetto di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 9 dell'11 gennaio 2019, nella prospettiva di acquisire osservazioni e proposte rispetto alle prescrizioni individuate.

L'**Autorità di regolazione dei trasporti** ha provveduto, nel corso del 2018, ad effettuare analisi di impatto sugli atti regolatori di competenza in applicazione della delibera n. 136/2016 del 24 novembre 2016, che ha approvato la metodologia AIR.

Le relazioni e gli schemi AIR sono consultabili nel sito web istituzionale dell'Autorità, nella sezione "Attività-delibere", ove sono pubblicate in corrispondenza della delibera, rispettivamente, di approvazione dell'atto di regolazione e di indizione della consultazione.

Nel 2018, l'**Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni** ha concluso il processo di aggiornamento interno di AIR e VIR con l'approvazione di una specifica Guida metodologica volta a:

- identificare i principi generali a supporto delle analisi di impatto;
- individuare i criteri applicativi del principio di proporzionalità;
- illustrare fasi e procedure delle attività di analisi.

A ciò si affianca la Procedura d'Istituto che disciplina l'organizzazione e le modalità operative dei processi di AIR e VIR mediante la definizione di ruoli e responsabilità. Ai fini di un maggiore coordinamento nell'esecuzione delle analisi e delle relative conclusioni, la Procedura ha previsto la costituzione di un gruppo dedicato (cd. "AIR Team"), collocato all'interno del Servizio Normativa e politiche di Vigilanza - Divisione Macro-prudenziale, con il compito di fornire il supporto necessario alla struttura per lo svolgimento dell'AIR e della VIR e di verificare la corrispondenza del processo di analisi al rispetto delle indicazioni contenute nella Guida metodologica e nella procedura d'Istituto sopra citate.

Nello specifico dei provvedimenti adottati nel corso del 2018, dei 6 Regolamenti emanati, 5 sono stati sottoposti ad AIR e a consultazione pubblica; per 4 dei 10 provvedimenti, invece, è stata omessa l'AIR o la VIR in quanto le innovazioni apportate erano sostanzialmente riconducibili al recepimento di disposizioni europee o all'allineamento a norme nazionali già oggetto di specifica AIR; infine, 27 lettere al mercato aventi mere finalità applicative sono state escluse dalla ordinaria procedura di AIR.

L'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni** ha ultimato l'attività di sperimentazione delle linee guida metodologiche interne prevista dal regolamento adottato con delibera 125/16/CONS, recante "Disposizioni in materia di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) e linee guida metodologiche in materia", ai sensi del quale durante la fase di sperimentazione l'analisi di impatto è stata applicata solo a specifici procedimenti selezionati dal Segretario Generale, sentite le Unità organizzative competenti.

Nel maggio 2018, l'Autorità ha concluso l'analisi di impatto inerente al procedimento di ridefinizione delle condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale, (delibera n. 299/17/CONS). Al termine della procedura di analisi di impatto, il Servizio economico-statistico dell'Autorità ha promosso una riflessione volta a individuare possibili elementi di criticità nell'applicazione delle linee guida metodologiche citate oggetto di sperimentazione.

Al fine di individuare le occorrenti modifiche all'attuale impianto procedimentale utili a rendere più efficiente il coordinamento delle varie fasi dell'analisi, nell'autunno 2018 l'Autorità ha avviato una ricognizione degli strumenti offerti nel panorama internazionale, nella prospettiva di acquisire elementi informativi aggiornati nonché spunti di comparazione tra i vari modelli organizzativi e metodologici utilizzati dalle altre autorità di regolazione nel settore delle comunicazioni nell'Unione europea.

Al "Questionario di AGCOM sull'applicazione dell'AIR da parte delle Autorità Nazionali di Regolamentazione (ANR) nel settore delle comunicazioni elettroniche" 6 Paesi, dei 20 che vi hanno risposto, hanno dichiarato di applicare sistematicamente l'AIR nonostante non si siano dotati di una disciplina *ad hoc*; 3 invece hanno adottato una procedura interna, sia sotto il profilo organizzativo che metodologico.

Quanto alla VIR, la Relazione segnala che nel capitolo 5 della relazione annuale dell'AGCOM 2018 sono riportati i risultati della valutazione *ex post* dell'attività regolatoria in tutti i settori di intervento dell'Autorità.

In particolare la VIR ha registrato un sensibile miglioramento sotto il profilo dell'analisi quantitativa, anche grazie all'azione del piano di monitoraggio che si incentra sulla rappresentazione sintetica dell'andamento del settore oggetto di valutazione, sulla base delle linee strategiche contenute nella precedente relazione annuale e utilizzate per la definizione del programma di lavoro per l'anno successivo.

11. AIR E VIR NELLE REGIONI E NELLE PROVINCE AUTONOME

Con riferimento alle esperienze maturate in ambito regionale sul fronte della qualità della regolamentazione - uno dei contenuti peculiari, si ricorda, della relazione annuale, ai sensi dell'articolo 19, comma primo, lettera *g)*, del nuovo Regolamento AIR - anche il 2018 offre una panoramica piuttosto variegata, come peraltro evidenziato anche nella relazione dell'anno precedente.

In questo quadro, dalla Relazione emerge l'ampia rilevanza assegnata alle cd. **clausole valutative**, spesso introdotte nelle leggi ragionali ai fini della valutazione degli effetti della normativa in questione.

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"[17].

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 (dando avvio a una c.d. "**missione valutativa**"). 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.

La Relazione si sofferma, in particolare, sulle iniziative adottate da Abruzzo, Liguria, Lombardia, Marche, Toscana e Provincia autonoma di Trento.

[17] 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.

Nella regione **Abruzzo** di norma la valutazione in via preventiva è effettuata dalla Giunta mediante l'applicazione degli strumenti offerti dall'AIR.

Per quanto riguarda le VIR, nelle leggi regionali sono inserite le clausole valutative in base alle quali il soggetto attuatore comunica al Consiglio regionale dati informativi richiesti mediante relazione.

Sempre sul versante della valutazione *ex post*, il Consiglio utilizza anche lo strumento della missione valutativa nei casi in cui occorra approfondire alcuni aspetti conoscitivi non interamente soddisfatti dagli elementi informativi acquisiti in base alle clausole valutative.

In particolare, nel 2018 n. 47 leggi regionali hanno previsto clausole valutative e altre norme di rendicontazione, cui non sempre ha fatto seguito un tasso di risposta qualitativamente esaustivo circa il processo di attuazione della legge di riferimento.

Nello stesso periodo sono state quindi svolte due missioni valutative, segnatamente riguardanti la legge regionale n. 28 del 1993, in materia di recupero di soggetti in stato di tossicodipendenza, e la legge regionale n. 40 del 2013, in materia di prevenzione da fenomeni di dipendenza da gioco.

È infine in fase di studio l'applicazione dello strumento "TEST PMI" volta a misurare gli oneri a carico delle PMI degli atti normativi impattanti su tale settore. Non risultano invece applicazioni di AIR da parte della Giunta regionale nel corso del 2018, nonostante la precipua indicazione legislativa regionale in tal senso (legge regionale n. 26 del 2010).

Nella regione **Liguria** è stata approvata, ai sensi della legge regionale n. 13 del 2011, l'Agenda normativa 2018-2010, nella quale sono stati definiti criteri e modalità per l'effettuazione, in via sperimentale, dell'AIR e della VIR sugli interventi normativi indicati per il biennio di riferimento, assegnando tale compito al "Gruppo tecnico di coordinamento Giunta-Consiglio per il processo di semplificazione". In particolare, per il 2018 è stata effettuata l'AIR in ordine a due disegni di legge regionale, in materia, rispettivamente, di servizio pubblico non di linea e di lavoratori liguri frontalieri.

Sul fronte invece della valutazione *ex post*, si è ricorso all'inserimento delle clausole valutative per 4 leggi regionali. Analogamente anche i sopra richiamati atti di iniziativa legislativa regionale recano la previsione di apposite clausole valutative - mediante un rapporto a diciotto mesi e una relazione a tre anni - in ordine ai risultati che si intende progressivamente conseguire.

In continuità con l'anno precedente, il 2018 è proseguito per la **Lombardia** con l'implementazione delle disposizioni di cui alla la legge regionale 8 agosto 2017, n. 20, recante "Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini", facendo ampio ricorso agli strumenti verifica degli effetti sull'attuazione delle leggi regionali. In particolare, oltre alle attività di consultazione degli *stakeholders* per i disegni di legge politicamente complessi per numero di soggetti coinvolti e per impatto economico delle disposizioni, è stato approvato il Piano triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali 2019-2021, con l'individuazione dell'interlocutore di Giunta per i rapporti con il Comitato paritetico di controllo e valutazione del Consiglio regionale nella figura del Sottosegretario ai rapporti con il Consiglio regionale.

È proseguito inoltre l'aggiornamento periodico di una specifica scheda di monitoraggio relativa ai principali provvedimenti attuativi di una selezione di leggi regionali.

Sono state quindi predisposte le Linee guida per le consultazioni telematiche del Consiglio regionale, con l'impegno assunto nel suddetto Programma triennale 2019-2021 di svolgere almeno una consultazione telematica all'anno.

Per quanto concerne l'attività di valutazione *ex post*, la Relazione segnala i seguenti atti: 24 Relazioni informative della Giunta al Consiglio; 5 relazioni di rendicontazione alle leggi regionali esaminate dal Comitato paritetico di controllo e valutazione del Consiglio regionale; l'inserimento di una clausola valutativa in 2 leggi regionali e una norma generale di rendicontazione in una norma di legge regionale; 4 missioni valutative promosse nel 2017; l'avvio di 4 nuove missioni valutative.

Per quanto riguarda le **Marche**, sul fronte dell'analisi di impatto, nel corso del 2018, la Giunta ha deliberato - ai sensi della legge regionale n. 3 del 2015 in materia di qualità degli atti normativi - in ordine alle modalità di effettuazione dell'ATN e dell'AIR, cui si affianca la previsione di apposite fasi di consultazione, anche per via telematica. A questo riguardo, è prevista altresì l'approvazione dell'Agenda normativa, finalizzata a individuare gli atti sottoposti ad AIR in coerenza con le linee programmatiche del governo regionale, da aggiornarsi con cadenza annuale.

Sul fronte dell'analisi *ex post*, la legge regionale n. 2 del 2015 sopra citata ha introdotto lo strumento delle clausole valutative, volto ad impegnare la Giunta a raccogliere elementi informativi su tempi e modalità applicative della legislazione regionale in questione. A tale scopo è stato altresì istituito presso l'Assemblea legislativa il Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, con funzioni - tra le altre - di approfondimento e analisi sull'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche regionali.

In particolare, nel 2018 sono state inserite clausole valutative in 8 leggi regionali (di cui per le quali sono state elaborate dalla Giunta 4 relazioni di risposta), nonché è stata avviata una missione valutativa sull'attuazione delle politiche regionali a sostegno della popolazione non autosufficiente.

Quanto alla **Toscana**, la Relazione segnala che l'attività di analisi e valutazione è stata principalmente declinata in termini di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici (MOA), sia *ex post* che *ex ante*, quale linea di attuazione della politica regionale di semplificazione, ai sensi di quanto previsto dalla relativa legge regionale n. 40 del 2009.

In particolare nel 2018 non si sono registrate attività di MOA (a fronte delle 11 MOA realizzate a partire dal 2010), mentre sono state effettuate 16 MOA *ex ante* su 42 provvedimenti legislativi esaminati.

Nella **Provincia autonoma di Trento** è stata conclusa la valutazione *ex post* della legge provinciale n. 22 del 2007, recante "Disciplina dell'assistenza odontoiatrica in provincia di Trento" (di cui sono allegati alla Relazione i relativi documenti), ai sensi di quanto definito nel programma previsto dalla legge provinciale n. 5 del 2013 ("Controllo sull'attuazione delle leggi provinciali e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche").

Inoltre, è proseguita l'attività di monitoraggio della legislazione provinciale vigente, al fine di verificare la presenza di norme desuete e inapplicate, nonché il rispetto degli obblighi informativi nei confronti del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI
OSSERVATORIO SULL'ATTUAZIONE DEGLI ATTI NORMATIVI
Segreteria: tel. 066706-3437 - e-mail rete01a@senato.it