L'AIR nel 2017

La relazione del Governo alle Camere

ESPERIENZE N. 33

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

Senato della Repubblica

Questo dossier di *Esperienze* è a cura di

STEFANO MARCI

Senato della Repubblica

I dati sono aggiornati al mese di giugno 2018

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

L'AIR NEL 2017.
La relazione del Governo alle Camere

Giugno 2018

Sommario

1. La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione.....5

2. La relazione annuale alle Camere.....9

3. Il contesto europeo e internazionale.....11

3.1. Principali novità nella politica della regolazione presso le istituzioni europee.....11

3.2. La qualità della regolazione in ambito OCSE.....13

4. AIR: i numeri.....14

4.1. Il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata.....14

4.2. Il numero e i casi di esclusione e di esenzione.....18

5. Il contenuto dell'AIR.....20

5.1. I casi in cui l'AIR è stata integrata su richiesta del DAGL.....21

5.2. Le modifiche normative finalizzate a superare le criticità delle procedure AIR eseguite a livello di Governo.....23

6. Altri strumenti per la qualità della regolamentazione.....25

6.1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).....25

6.2. L'analisi tecnico-normativa (ATN).....28

6.3. Le consultazioni.....31

7. La qualità della regolazione nelle Autorità amministrative indipendenti.....34

8. La qualità della regolamentazione nelle Regioni e nelle Province autonome.....40

1. La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione

Nella seduta del Senato del 12 giugno 2018 è stata annunciata l'avvenuta trasmissione alle Camere, da parte del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, della **Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione**, relativa all'anno 2017, (**Doc. LXXXIII, n. 1**, di seguito "Relazione"), come previsto dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246[1], (la legge di semplificazione 2005).

La disposizione richiamata costituisce la principale fonte di rango legislativo in materia di **analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)**, che consiste nella **valutazione preventiva degli effetti** che un ipotetico intervento normativo determinerà sulle attività dei **cittadini** e delle **imprese** e sull'organizzazione e sul funzionamento delle **pubbliche amministrazioni**, mediante la **comparazione di opzioni alternative**. Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti devono tenere conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.

La relazione con la quale si conclude la procedura di analisi deve dare conto, tra l'altro, della c.d. **valutazione degli impatti specifici**, ossia:

- della **valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese (PMI);**

- degli **oneri informativi** (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;

[1] "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*".

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

L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice di una amministrazione in ordine all'opportunità di un intervento normativo.

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.

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

Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50[2], le **Commissioni parlamentari** competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

Oltre all'AIR, l'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, disciplina anche la **verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)**, che consiste nella valutazione del **raggiungimento delle finalità** e nella **stima dei costi e degli effetti prodotti** da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

La disposizione in esame demanda poi a **decreti del Presidente del Consiglio dei ministri**, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400[3], 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 (v., *infra*, paragrafo 2).

[2] "*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*".
[3] "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*".

Infine, a **direttive del Presidente del Consiglio dei ministri** è rimessa l'adozione dei metodi di analisi e dei modelli di AIR, nonché dei metodi relativi alla VIR.

La **principale novità intervenuta nel corso del 2017** consiste nell'adozione - al termine di un lungo *iter* - dei **nuovi provvedimenti attuativi in materia di AIR, VIR e consultazioni** e, in particolare:

- del **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169**[4], recante "*Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*", che 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*" e 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*") e ha dettato una nuova disciplina per AIR e VIR che, per la prima volta, ha disciplinato le fasi di consultazione ad esse correlate;

- la **direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018**[5], 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*", che: ha introdotto nuovi modelli di relazione AIR e VIR; ha fornito indicazioni tecniche e operative alle amministrazioni statali per

[4] Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 30 novembre 2017.
[5] Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 10 aprile 2018.

l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolamentazione; ha abrogato la 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*".

Il nuovo regolamento ha iniziato ad avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della nuova direttiva, e dunque a partire dall'11 aprile 2018.

Il contenuto dei nuovi provvedimenti è stato già approfondito nel *dossier* "*La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione*" (Senato della Repubblica, Ufficio Valutazione Impatto, Esperienze n. 32, aprile 2018), al quale si rinvia.

In questa sede ci si limiterà a 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.

Riferimenti ad alcuni profili specifici della nuova disciplina sono contenuti nei paragrafi del presente *dossier* relativi ai singoli strumenti per la qualità della regolamentazione.

2. La relazione annuale alle Camere

Il comma 10 dell'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 stabilisce che, entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile,

della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR.

L'articolo 11 dell'abrogato D.P.C.M. n. 170 del 2008 - che, come si è detto, trovava ancora applicazione nel periodo di predisposizione della relazione relativa al 2017 - prevedeva che la relazione annuale alle Camere indicasse, partitamente:

a) il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata;

b) il numero e i casi di esclusione e di esenzione;

c) le ipotesi in cui l'AIR è stata integrata o rinnovata, su richiesta del DAGL, del Parlamento, o su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva;

d) il numero e i casi in cui la VIR è stata effettuata.

La relazione annuale doveva inoltre dare conto:

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

- degli opportuni riferimenti alle esperienze di AIR e di VIR svolte dalle regioni e dagli enti locali, dalle autorità indipendenti, dall'Unione europea, dalle organizzazioni internazionali e dagli ordinamenti esteri;

- delle eventuali criticità delle procedure AIR e VIR eseguite a livello del Governo nazionale e delle possibili proposte migliorative;

- delle iniziative in materia di valutazione degli effetti preventivi e di verifica successiva degli atti normativi assunte in sede parlamentare.

L'articolo 19 del nuovo regolamento n. 169 del 2017 riproduce sostanzialmente il contenuto del suddetto articolo del regolamento abrogato, integrato con gli

elementi informativi sui nuovi Piani biennali per la valutazione e la revisione della regolamentazione e sulle iniziative per la formazione e il miglioramento delle capacità istituzionali nello svolgimento di AIR, VIR e consultazioni.

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.

3. Il contesto europeo e internazionale

La Relazione dà innanzitutto conto delle principali iniziative in tema di politica della regolamentazione succedutesi nel 2017 in seno all'Unione europea e all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

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

È proseguito il percorso volto a potenziare il ruolo svolto dal **principio di innovazione scientifica, tecnologica ed economica nella politica della regolazione**. In primo luogo, la Commissione europea ha rivisto le linee guida metodologiche sulla valutazione di impatto, rafforzando la parte dedicata alla dimensione dell'innovazione e alle modalità e alle tecniche per la promozione degli aspetti innovativi nelle scelte di *policy* e la stima degli impatti sulle tecnologie esistenti

nel corso della predisposizione di nuove iniziative legislative o durante la valutazione *ex post* degli effetti prodotti dalle normative. Inoltre, il Consiglio competitività dell'Unione ha inviato ai membri del gruppo di lavoro "Competitività e crescita - *better regulation*" un questionario per lo scambio di pratiche tra Stati membri e Commissione sul tema della legislazione orientata all'innovazione. Il DAGL ha coordinato la raccolta delle iniziative di regolazione e di *policy* orientate all'innovazione segnalate dai Ministeri, tra le quali il Codice dell'amministrazione digitale, la giustizia digitale, la strategia per la banda ultralarga, il piano strategico Industria 4.0 e il terzo piano d'azione nazionale sull'*open government*.

Il Consiglio competitività dell'Unione ha inoltre discusso il **primo Rapporto annuale del Comitato per il controllo normativo** (*Regulatory Scrutiny Board*), organismo indipendente istituito dalla Commissione europea ed incaricato di controllare la qualità delle valutazioni di impatto *ex ante* ed *ex post* delle politiche e della legislazione europee.

Infine, il Consiglio competitività ha proseguito il lavoro finalizzato a definire le modalità di svolgimento di **valutazioni d'impatto su eventuali emendamenti sostanziali approvati in Consiglio sulle proposte legislative della Commissione**. Il 5 aprile 2017, il COREPER ha approvato un progetto pilota volto ad assicurare al Consiglio una capacità di valutazione d'impatto attraverso una procedura di appalto pubblico con cui la valutazione verrebbe affidata a contraenti esterni.

3.2. La qualità della regolazione in ambito OCSE

In vista della predisposizione della **nuova edizione del rapporto sulle politiche di regolazione** (*Regulatory Policy Outlook*), la cui pubblicazione è prevista nel corso della seconda metà del 2018, i componenti del Comitato per le politiche di regolazione dell'OCSE (*Regulatory Policy Committee*) hanno ricevuto due questionari. Il primo questionario era volto alla mappatura dei tre principali strumenti delle politiche di regolazione (analisi di impatto, verifica *ex post* degli effetti delle norme, consultazioni). Il secondo questionario aveva ad oggetto l'attività di coordinamento e verifica dell'attuazione degli strumenti per le politiche di regolazione. A questo segmento di indagine hanno partecipato - oltre al DAGL che rappresenta l'Italia in seno al Comitato - anche gli uffici competenti di Camera e Senato.

La Relazione dà poi conto dell'evoluzione del dibattito in sede OCSE sulla **riduzione dei costi della regolazione**, sull'**approccio comportamentale alla regolazione**, sulla **consultazione dei portatori di interessi** e sulla **valutazione *ex post* della regolazione**.

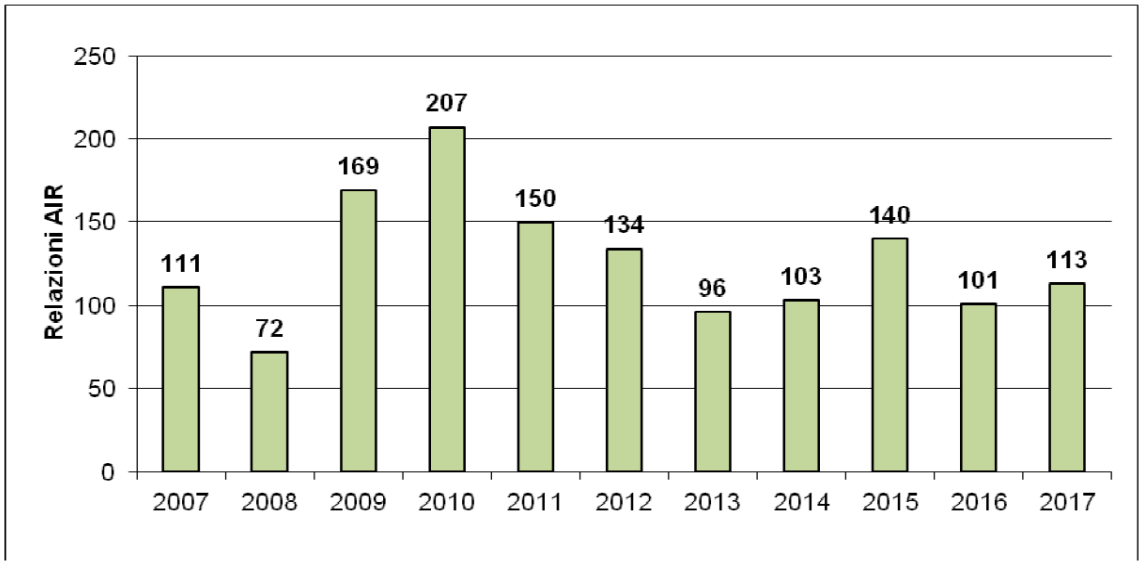
4. AIR: i numeri

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

Nel corso del 2017, le amministrazioni centrali hanno prodotto - a corredo degli schemi normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei ministri - **113** relazioni AIR, contro le **101** del 2016, le **140** del 2015 e le **103** del 2014[6].

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

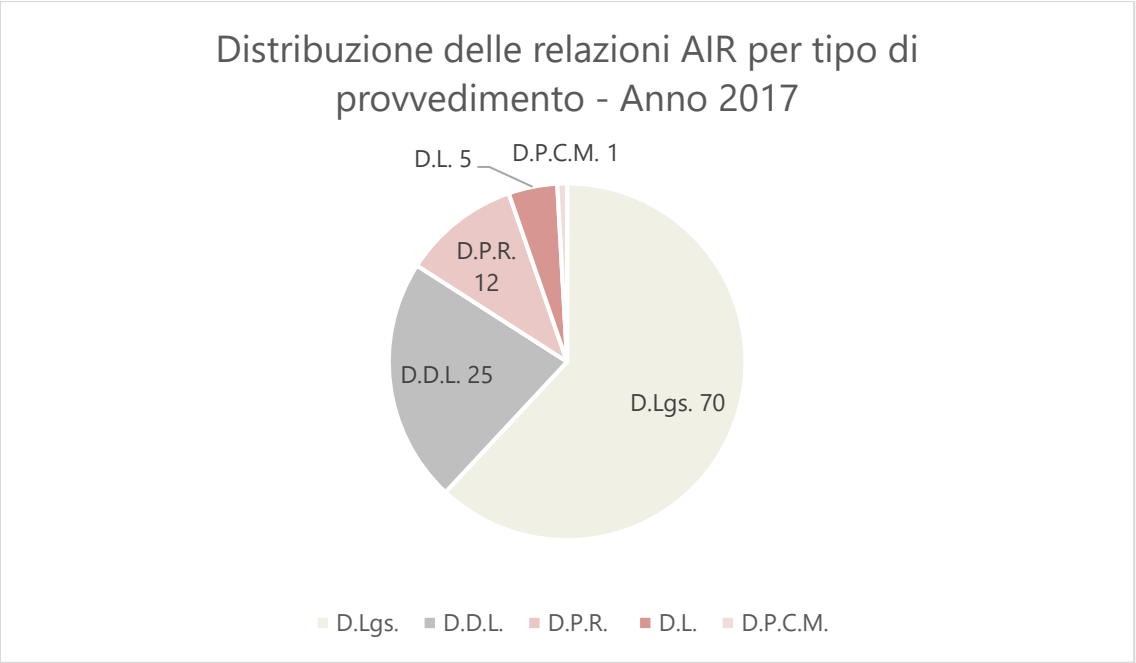
Grafico 1 – Relazioni AIR dal 2007 al 2017



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 1.

[6] Il numero complessivo delle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni ammonta in realtà a **137**, in considerazione del fatto che per 6 disegni di legge di ratifica di accordi internazionali sono state predisposte 30 relazioni AIR, ricondotte a 6 in coerenza col numero dei provvedimenti cui fanno riferimento.

Per quanto riguarda le tipologie di provvedimento in relazione alle quali è stata prodotta l'AIR, l'articolazione è la seguente: 70 decreti legislativi; 5 decreti-legge; 25 disegni di legge; 12 decreti del Presidente della Repubblica; 1 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.



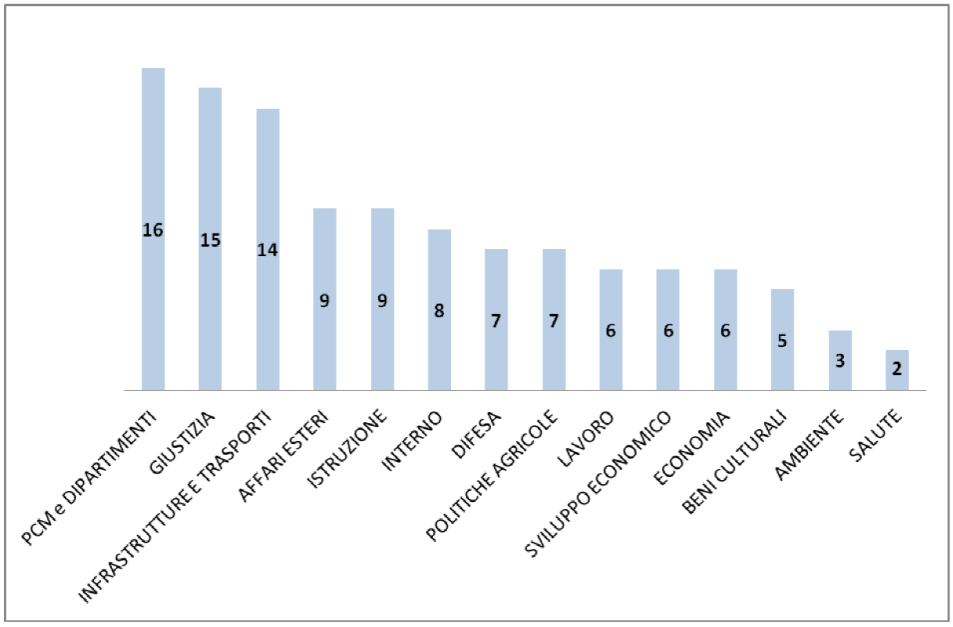
Fonte: Doc. LXXXIII, n. 1.

La seguente tabella pone a raffronto i numeri forniti dalle relazioni annuali sullo stato di applicazione dell'AIR presentate negli ultimi sei anni.

Provvedimento	2012	2013	2014	2015	2016	2017
D.Lgs.	54	36	22	66	68	70
D.L.	1	0	19	14	7	5
D.D.L.	45	36	43	46	16	25
D.P.R.	34	22	10	12	9	12
D.P.C.M.	0	2	9	2	1	1
Totale	**134**	**96**	**103**	**140**	**101**	**113**

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

Il seguente grafico illustra la distribuzione delle AIR tra le amministrazioni nel 2017.



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 1.

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

Nel corso del 2017, sono state altresì predisposte **32** relazioni AIR a corredo di regolamenti di competenza ministeriale e **12** relazioni a corredo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri pervenuti al DAGL ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

In conclusione, secondo la Relazione, **il livello quantitativo di produzione delle relazioni AIR, anche nel 2017 come negli anni precedenti, resta elevato ed è paragonabile a quello di Paesi stranieri con consolidata esperienza in materia di analisi di impatto**.

4.2. Il numero e i casi di esclusione e di esenzione

Ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170[7], in vigore durante l'anno 2017, 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 2017, i **casi di esclusione**, ai sensi del suddetto articolo 8, sono stati **22** (contro i 17 del 2016 e i 38 del 2015) e hanno riguardato: schemi di decreti legislativi recanti norme di attuazione di Statuti speciali; disegni di legge di ratifica e il decreto-legge recante disposizioni urgenti per assicurare le esigenze di sicurezza connesse allo svolgimento del G7 di Taormina del 2017.

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

[7] "*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*".

Come nel 2016, anche nel 2017 i **casi di esenzione** sono stati **3** (mentre nel 2015 erano stati 5): il disegno di legge europea 2017 e due decreti-legge (uno sugli eventi sismici del 2016-2017 e uno sulla continuità del servizio svolto da Alitalia).

5. Il contenuto dell'AIR

La seguente tabella riporta, con riferimento agli ultimi quattro anni, i dati relativi al numero di relazioni AIR che presentano indicazioni specifiche in ordine alla rappresentazione di contenuti quantificabili[8].

Contenuti	**N. relazioni AIR**			
	2014	**2015**	**2016**	**2017**
Sezione 1: informazioni quantitative sulla situazione esistente	58	96	108	**94**
Sezione 1: dati quantitativi relativi agli obiettivi dell'intervento	15	25	19	**6**
Sezione 2: consultazioni	45	75	65	**80**
Sezione 4: valutazione delle opzioni alternative	27	60	58	**64**
Sezione 5: stime quantitative relative a specifici effetti	7	23	18	**27**
Sezione 5: informazioni relative all'introduzione e/o eliminazione di costi amministrativi	29	43	**40**	**35**
Sezione 8: informazioni relative al superamento dei livelli minimi di regolazione comunitaria	2	2	**4**	**4**

Fonte: elaborazione Doc. LXXXIII, n. 5, della XVII legislatura e Doc. LXXXIII, n. 1, della XVIII legislatura

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

La tabella evidenzia una **flessione** nella produzione di dati quantitativi riferiti al contesto sul quale viene ad agire il nuovo intervento regolatorio e di quelli relativi agli obiettivi dell'intervento, nonché nell'indicazione dei costi amministrativi per oneri informativi introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Un **miglioramento** si registra, invece, con riferimento alle consultazioni e alla valutazione di opzioni alternative di intervento. Con riguardo alla giustificazione dell'opzione regolatoria e all'impatto sulle PMI, la Relazione afferma che l'elaborazione dei relativi dati si palesa in leggero aumento, anche se non è stato ancora raggiunto il livello ottimale.

5.1. I casi in cui l'AIR è stata integrata su richiesta del DAGL

Il DAGL verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR e può richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti.

I casi di integrazione sostanziale della relazione AIR che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL sono stati **82**, pari all'60% del totale[9], con una flessione rispetto all'83% del totale indicato per il 2016.

[9] La percentuale è calcolata sul numero totale di 137 relazioni AIR: vedi nota 6.

Nel corso del 2017 è proseguita l'opera di sensibilizzazione delle amministrazioni esercitata dal DAGL, coadiuvato dal Nucleo di esperti AIR[10], attraverso gli interventi valutativi sulle relazioni pervenute a corredo dei provvedimenti normativi, con l'obiettivo di favorire un innalzamento del loro livello qualitativo.

La procedura di valutazione delle relazioni AIR - che si concentra sui provvedimenti di impatto significativo per cittadini, imprese e pubblica amministrazione - prevede la restituzione alle amministrazioni proponenti di una scheda di valutazione che fornisce indicazioni e suggerimenti sui punti da approfondire e offre chiarimenti anche su aspetti di natura metodologica.

Sulla base delle indicazioni contenute nelle schede, le amministrazioni sono invitate a rivedere ed integrare le relazioni AIR, che vengono, quindi, nuovamente sottoposte alla valutazione degli esperti del Nucleo.

Secondo la Relazione, anche nel 2017, in numerosi casi, all'interlocuzione avviata con il percorso valutativo non ha corrisposto un decisivo miglioramento delle relazioni.

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

Come nel 2016, gli ambiti che dovrebbero essere migliorati sono i seguenti:

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

- base informativa che dia conto del problema che l'intervento regolatorio intende affrontare e sia in grado di supportare un'analisi basata sull'evidenza empirica;

- quantificazione dei destinatari degli effetti dell'intervento regolatorio, con conseguenti stime collegate (vantaggi, oneri informativi, ecc.);

- riscontro su come la consultazione abbia contribuito a plasmare il provvedimento e alla individuazione e definizione delle alternative;

- previsione e analisi di alternative all'opzione preferita;

- impatto del provvedimento; stime in termini di aumento del benessere collettivo; eventuali misure mitiganti per il sistema delle piccole e medie imprese, laddove il provvedimento sia orientato alle imprese;

- considerazioni sull'intervento come ausilio alla concorrenza, che attualmente tendono ad essere apodittiche, e considerazioni specifiche laddove l'intervento limiti o distorca il mercato.

5.2. Le modifiche normative finalizzate a superare le criticità delle procedure AIR eseguite a livello di Governo

Come è stato anticipato nel paragrafo 1 del presente *dossier*, al fine di migliorare la qualità delle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni e di potenziare dunque il ricorso a tale strumento, il nuovo regolamento n. 169 del 2017 ha previsto, tra l'altro:

- il **potenziamento della programmazione dell'attività normativa e, conseguentemente, di quella di analisi dell'impatto**, stabilendo che, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, ciascuna amministrazione debba comunicare al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del DAGL, il Programma normativo semestrale che contiene 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;

- la **concentrazione dell'impegno delle amministrazioni e delle risorse valutative sulle iniziative normative di impatto significativo** su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Sono conseguentemente ampliati i casi di esclusione dall'AIR. Per quanto concerne l'esenzione, il nuovo regolamento ha adottato un'ottica opposta rispetto a quello precedente. Mentre infatti il regolamento n. 170 del 2008 prevedeva che il DAGL potesse autorizzare l'esenzione dall'AIR "*nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti*", d'ora in avanti l'esenzione potrà essere richiesta in relazione al ridotto impatto dell'intervento.

La Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione ha inoltre previsto che l'Ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse

all'effettuazione dell'Air e della VIR, previsto dall'articolo 14, comma 9, della legge n. 246 del 2005, debba costituire un gruppo di lavoro che assicuri il **coinvolgimento delle direzioni competenti del Ministero** (soggetti che detengono le competenze e le informazioni tecniche necessarie per lo svolgimento dell'attività valutativa), nonché, eventualmente, di ulteriori professionalità giuridiche, economiche e statistiche.

6. Altri strumenti per la qualità della regolamentazione

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

6.1. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)

Come è stato anticipato nel paragrafo 1 del presente *dossier*, lo scopo della VIR è quello di produrre, dopo un determinato periodo di tempo dall'introduzione di un provvedimento, dati sulla sua efficacia, nonché sull'impatto determinatosi sui destinatari, anche con la finalità di considerare possibili revisioni.

La Relazione riferisce che il numero di relazioni VIR pervenute al DAGL nel corso del 2017 è di **29**. Tale dato - anche se lievemente superiore a quello del 2016 (**25** relazioni) - conferma **l'andamento non positivo che ha sempre contraddistinto l'utilizzo della VIR da parte delle amministrazioni**.

Le VIR prodotte a livello delle amministrazioni centrali nel 2017 sono contenute nell'Allegato A alla Relazione.

Anche nel 2017, come nell'anno precedente, il Ministero che ha prodotto il maggior numero di relazioni VIR è stato quello dell'interno (8 relazioni), seguito dal Ministero della difesa (6 relazioni), dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e dall'Agenzia delle dogane (4 relazioni ciascuno), dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (3 relazioni), dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (2 relazioni) e dai Ministeri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dello sviluppo economico (una relazione ciascuno).

Per quanto concerne le tipologie di provvedimento, la VIR è stata effettuata con riferimento a 7 decreti legislativi, 6 decreti ministeriali, 4 decreti-legge, 4 leggi (tutte leggi di ratifica di accordi di cooperazione in materia di lotta alla criminalità e di cooperazione di polizia), 3 disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2015, 3 D.P.R. e 2 D.P.C.M..

Al fine di potenziare la VIR, il nuovo regolamento n. 169 del 2017:

- introduce la programmazione dell'attività, prevedendo che ogni amministrazione predisponga, sentito il DAGL, un **Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione** relativo agli atti normativi di competenza su cui intende svolgere la VIR;

- dispone che, nei casi in cui non sia prevista nel Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione, la VIR debba essere comunque effettuata ove ciò sia richiesto dalle **Commissioni parlamentari**;

- prevede che la VIR possa essere svolta **anche con riguardo ad un insieme di atti normativi**, tra loro funzionalmente connessi, rendendo così possibile l'estensione dell'oggetto della verifica da un singolo provvedimento ad un'intera *policy* o ad un suo ambito;

- conferma l'obbligo di trasmissione delle VIR al Parlamento. Peraltro, la formulazione dell'articolo 14, comma 3, del nuovo regolamento sembrerebbe comportare che la trasmissione debba avvenire subito dopo la validazione della VIR da parte del DAGL (mentre fino ad oggi l'obbligo di trasmissione è stato assolto dal Governo non mediante un invio immediato - che garantirebbe una informazione più puntuale e tempestiva e consentirebbe di tener conto delle verifiche compiute nell'esame di nuove iniziative legislative - bensì allegando le VIR realizzate in un certo anno alla relazione annuale trasmessa alle Camere l'anno successivo).

6.2. 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.

L'ATN è disciplinata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008, recante "*Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 219 del 18 settembre 2008, e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009, recante "*Istruttoria degli atti normativi del Governo*", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 82 dell'8 aprile 2009.

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

Il numero delle ATN predisposte nel corso del 2017 dalle amministrazioni proponenti a corredo dei provvedimenti di competenza non differisce significativamente dal dato dell'anno precedente: **140**, alle quali devono essere aggiunte **5** relazioni ATN predisposte direttamente dal DAGL per interventi ad iniziativa della

Presidenza del Consiglio dei ministri (nel 2016, le relazioni ATN erano state **137**, a fronte delle **188** del 2015)[11].

La Relazione rileva invece una diminuzione delle relazioni ATN riferite ai decreti-legge: solo **8**, delle quali una predisposta direttamente dal DAGL, rispetto alle 11 del 2016 e alle 20 del 2015.

I casi in cui il DAGL ha richiesto all'amministrazione proponente integrazioni sostanziali delle relazioni sono stati 56 (erano stati 67 nel 2016 e 101 nel 2015).

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

- analisi degli obiettivi e della necessità dell'intervento normativo;
- indicazione delle norme espressamente abrogate o oggetto di deroga legislativa.

Le amministrazioni sono state, come in passato, sensibilizzate ad indicare puntualmente le procedure d'infrazione eventualmente pendenti e i provvedimenti attuativi successivi di natura non normativa, fornendo al contempo una sintetica motivazione in merito alla loro necessità in particolar modo laddove si trattava di attuare disposizioni di fonte primaria.

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

A differenza di quanto è avvenuto per gli altri strumenti per la qualità della regolamentazione, nel 2017 non sono intervenute modifiche alla disciplina dell'ATN.

Analogamente a quanto già fatto nelle relazioni annuali precedenti, la Relazione, nel rilevare un sensibile miglioramento dei profili critici emersi in passato (in particolare per quanto concerne l'analisi del corretto utilizzo della fonte normativa, la compatibilità dell'intervento normativo con l'ordinamento delle regioni e l'analisi degli effetti dell'intervento normativo su eventuali procedura di infrazione aperte dalla Commissione europea), ribadisce l'opportunità di:

- porre allo studio un'ipotesi di revisione della direttiva ATN e della metodologia, prevedendo l'eventuale predisposizione di una separata griglia, semplificata, per i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e i decreti ministeriali immediatamente attuativi di norme di rango primario, nonché linee guida sulla predisposizione dell'ATN, per evitare che si effettuino analisi giuridiche dal contenuto formalistico o di tipo apodittico;
- predisporre linee di indirizzo sullo svolgimento di ricerche di giurisprudenza;
- individuare specifici indirizzi relativi alla decretazione d'urgenza, soprattutto nella parte relativa alla descrizione sostanziale degli obiettivi perseguiti, al rispetto delle indicazioni di principio fornite dalla legge n. 400 del 1988 e alla descrizione concreta delle condizioni di straordinaria necessità e urgenza.

6.3. Le consultazioni

Contrariamente a quanto avvenuto nei tre anni passati, **la Relazione non fornisce informazioni sulle consultazioni svolte nel corso del 2017 dalle amministrazioni statali**.

Si ricorda che il 2017 ha visto numerose novità 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.

Nel corso dell'anno in esame sono state inoltre adottate[12]:

- 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.

[12] Per maggiori informazioni, si veda il *dossier* n. 25 della XVII legislatura dell'Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere* del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato, dal titolo "*Recenti sviluppi in materia di consultazione dei cittadini e dei portatori di interesse*".

7. La qualità della regolazione nelle Autorità amministrative indipendenti

L'obbligo di effettuare analisi dell'impatto della regolamentazione - introdotta in via sperimentale per gli atti del Governo dalla prima legge di semplificazione nel 1999 - è stato esteso alle Autorità amministrative indipendenti dalla legge di semplificazione nel 2003.

L'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229[13], ha previsto infatti che le Autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotassero, 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[14]. A tale disposizione di carattere generale, se ne sono poi affiancate altre analoghe rivolte a singole Autorità.

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

Fino all'anno scorso, 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

[13] "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001*".
[14] 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*").

del Governo sullo stato di applicazione dell'AIR ed, 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.

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.

Con riferimento alle Autorità, la Relazione conferma - anche per l'anno 2017 - il **progressivo miglioramento della qualità e della trasparenza dei processi decisionali, sia attraverso gli strumenti di analisi del flusso della regolazione, sia attraverso la semplificazione delle regole e all'elevazione delle garanzie di partecipazione**.

La Relazione fornisce informazioni sull'operato di tutte le Autorità. In questa sede si ricordano, in particolare, le seguenti.

L'**Autorità di regolazione dei trasporti** ha provveduto, nel corso del 2017, alla prima attuazione della delibera n. 136/2016 del 24 novembre 2016, che ha approvato la metodologia AIR, a partire dal procedimento per la revisione dei modelli di regolazione dei diritti aeroportuali, per poi proseguire con quattro ulteriori procedimenti di regolazione. 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.

L'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni** ha proseguito la sperimentazione di 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 sarà applicata solo a specifici procedimenti selezionati dal Segretario Generale, sentite le Unità organizzative competenti. L'AIR è stata dunque applicata a due procedimenti regolatori: (i) la ridefinizione delle "*Condizioni economiche agevolate dei servizi soggetti agli obblighi di servizio universale*" (delibera n. 299/17/CONS) e (ii) il procedimento istruttorio concernente la definizione delle procedure di *switch off* delle centrali locali della rete di accesso di Telecom Italia. Per quanto concerne la VIR, la Relazione segnala che nel capitolo 3 della relazione annuale dell'AGCOM sono riportati i risultati della valutazione *ex post* dell'attività regolatoria nei settori di

intervento dell'Autorità, condotta secondo il modello del programma europeo *Regulatory Fitness and Performance* (REFIT).

L'**Autorità nazionale anticorruzione** ha avviato il procedimento di adozione del 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)*", che è rimasto in consultazione fino al 30 gennaio 2018. Nel corso del 2017, l'Autorità ha sottoposto ad AIR 10 delibere, di cui 4 relative all'attività di regolazione in materia di anticorruzione e trasparenza, 4 relative all'attività di regolazione sui contratti pubblici e 2 in materia di prezzi di riferimento di servizi e forniture. Le linee guida in materia di contratti pubblici, in ragione della generalità e della rilevanza delle questioni trattate, sono in ogni caso sottoposte a consultazione pubblica e successivamente trasmesse al Consiglio di Stato e alle Camere. I documenti contenenti la relazione AIR e i contributi ricevuti in sede di consultazione sono pubblicati sulle pagine *web* dell'atto di regolazione cui si riferiscono. Il modello di analisi consolidatosi nell'esperienza maturata dall'Autorità prevede l'illustrazione nella relazione AIR dei seguenti elementi: 1) le ragioni dell'intervento dell'Autorità e i conseguenti obiettivi regolatori; 2) le principali questioni e le proposte emerse nel corso dei tavoli tecnici, delle consultazioni *on line*, ecc.; 3) le motivazioni delle scelte compiute dall'Autorità, soprattutto in relazione al mancato accoglimento delle osservazioni o proposte formulate dai partecipanti alla consultazione; 4) le indicazioni sulla sottoposizione dell'atto regolatorio a VIR.

L'**Autorità di regolazione per energia reti e ambiente** ha svolto una consultazione in tema di resilienza delle reti di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica, nell'ambito della quale è stato pubblicato un documento di consultazione nel quale l'Autorità ha illustrato i propri orientamenti presentando diverse ipotesi di regolazione, alcune delle quali sviluppate secondo la metodologia AIR. 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.

La **Commissione nazionale per le società e la borsa** ha svolto consultazioni su numerosi atti di regolazione (nuovo regolamento recante norme di attuazione del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, in materia di mercati; revisione del regolamento n. 18592 del 26 giugno 2013 sulla raccolta di capitali di rischio tramite portali *on line*; il c.d. manuale degli obblighi informativi dei soggetti vigilati, ecc.). La relazione riferisce che la Consob, nel 2017, ha inoltre svolto analisi dell'impatto della regolamentazione funzionali all'emanazione di atti di *soft law* particolarmente rilevanti per il buon andamento dei mercati finanziari e, in particolare, di due comunicazioni recanti le guide operative sulla gestione delle informazioni privilegiate e sulle raccomandazioni di investimento. Tutte le attività svolte o concluse nel 2017 sono disponibili sulle pagine *web* relative alle consultazioni nel sito istituzionale.

Nel 2017, l'**Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni** ha emanato 3 regolamenti, 7 provvedimenti (di cui 3 di modifica a regolamenti esistenti) e 17 lettere

al mercato. Per i regolamenti e i provvedimenti di modifica a regolamenti esistenti è stata eseguita la consultazione pubblica, ma non è stata effettuata l'AIR in quanto si tratta di atti regolatori di attuazione di normativa nazionale o europea caratterizzata da ristretti margini di discrezionalità oppure atti che non comportano costi addizionali apprezzabili per i destinatari della norma. L'Autorità ha inoltre avviato la consultazione pubblica su 6 atti normativi: 3 nuovi regolamenti, 2 modifiche di regolamenti esistenti e una lettera al mercato. Su 4 dei predetti atti normativi è stata effettuata l'AIR. La Relazione riferisce che l'Autorità sta aggiornando il processo di analisi di impatto alla luce del nuovo regolamento n. 169 del 2017.

Per quanto concerne il campo di attività della **Banca d'Italia**, analisi di impatto sono state condotte con riferimento alle attività di revisione della regolamentazione bancaria svolte in ambito internazionale dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria, approfondendone l'impatto sul sistema bancario italiano. Sono state accompagnate da analisi di impatto anche le proposte di normativa secondaria nazionale in materia di: i) riforma del credito cooperativo; ii) aggiornamento delle segnalazioni di vigilanza delle banche e degli altri intermediari vigilati, connesse con l'introduzione del principio contabile internazionale IFRS9 e del decreto n. 90 del 25 maggio 2017 che riconosce alla Banca d'Italia il potere di richiedere dati a tali intermediari, anche su base periodica, a fini antiriciclaggio; iii) aggiornamento degli schemi di bilancio delle banche e degli intermediari finanziari non bancari che applicano l'IFRS9.

8. La qualità della regolamentazione nelle Regioni e nelle Province autonome

La Relazione illustra le principali novità riscontrate nel corso del 2017, in tema di qualità della regolamentazione a livello regionale, confermando quanto rilevato negli anni passati e cioè che il quadro si presenta piuttosto variegato e caratterizzato da **iniziative che pongono l'accento, in particolare, sulla valutazione degli effetti della regolamentazione, con un ampio ricorso all'inserimento nelle leggi regionali di clausole valutative sull'attuazione di normative e verifica dei risultati**.

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*"[15].

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

[15] 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.

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, Campania, Lombardia, Umbria e Provincia autonoma di Trento.

Nell'Allegato C alla Relazione è contenuta la documentazione annessa alle relazioni delle Regioni e delle Province autonome (oltre alla documentazione allegata da alcuni degli enti suddetti, nell'Allegato è presenta anche una relazione prodotta dalla Regione Emilia-Romagna).

In **Abruzzo**, nel corso del 2017, sono state approvate 2 leggi contenenti clausole valutative e una legge contenente obblighi di rendicontazione. In totale, alla fine del 2017, sono 41 le leggi regionali in vigore che contengono clausole valutative o altre norme di rendicontazione sull'attuazione. Il tasso di risposta è contenuto e le informazioni fornite non sono sempre esaustive: "*le relazioni di ritorno, infatti, nella loro sinteticità e schematicità, spesso non consentono di comprendere appieno come si è svolto il processo di attuazione della legge*". Per tale motivo, è proseguita la collaborazione tra il Consiglio regionale e la Giunta, finalizzata a comprendere eventuali criticità legate alla predisposizione delle relazioni e a migliorare la qualità delle informazioni. Nel 2017 è stata anche svolta una missione valutativa sulla legge regionale n. 40 del 2012, recante "*Promozione e sviluppo del sistema produttivo regionale*", in esito alla quale la Giunta regionale ha avviato la

revisione della legge in questione per elaborare un nuovo testo che superi le criticità emerse.

In **Campania**, il Nucleo per il supporto e l'analisi della regolamentazione (NUSAR), istituito presso la Giunta regionale con funzioni di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione, ha prodotto la sua seconda relazione annuale, dalla quale emerge, tra l'altro che ormai la quasi totalità dei disegni di legge di iniziativa della Giunta è corredata da relazione AIR (nel 2017 si è verificato un solo caso di esenzione).

Anche la **Lombardia** ha dedicato particolare attenzione al controllo sull'attuazione delle leggi e alla valutazione degli effetti delle politiche regionali. 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*", ha tra i suoi obiettivi la promozione e il consolidamento delle buone pratiche attivate negli ultimi anni attinenti: previsione del Programma triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali; potenziamento delle sinergie tra Consiglio e Giunta, anche attraverso l'individuazione di un interlocutore di Giunta per i rapporti con il Comitato paritetico di controllo e valutazione del Consiglio regionale; trasparenza dei processi di valutazione, favorendo la partecipazione dei cittadini; rigore scientifico dei processi di valutazione, grazie al ricorso a metodologie e tecniche di ricerca riconosciute dalla comunità scientifica. Nel 2017 è stato poi aggiornato il Piano triennale delle clausole valutative, adottato per la prima volta nel 2016, che ha dimostrato di essere efficace sia nel favorire la continuità della rendicontazione al Consiglio (nel

2017 il tasso di restituzione delle relazioni di rendicontazione è stato di gran lunga superiore agli anni precedenti, per un totale di 46 relazioni), sia nel far emergere criticità che sono state utili nella revisione di alcuni testi normativi. Infine, nel corso del 2017: il Comitato paritetico di controllo e valutazione del Consiglio regionale ha esaminato 23 relazioni di rendicontazione alle leggi regionali; sono state inserite clausole valutative in 9 leggi; sono giunte a conclusione 2 missioni valutative avviate nel 2016; sono state avviate 4 nuove missioni valutative.

In **Umbria**, il 2017 ha visto modifiche statutarie e regolamentari in materia di disciplina delle attività di controllo sullo stato di attuazione delle leggi e di valutazione delle politiche pubbliche. Uno degli strumenti previsti dallo Statuto per esercitare tali funzioni sono le clausole valutative, presenti oggi in 28 leggi regionali (4 delle quali sono state approvate nel 2017). Nel 2017 la Giunta ha trasmesso al Consiglio 18 relazioni in risposta a clausole valutative. È stata inoltre svolta una missione valutativa sulla legge n. 12 del 1995, recante "*Agevolazioni per favorire l'occupazione giovanile con il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali*".

Nella **Provincia autonoma di Trento**, è stata conclusa la valutazione della legge provinciale n. 1 del 2011, recante "*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*", ed è stata avviata analoga attività sulla legge provinciale n. 22 del 2007, recante "*Disciplina dell'assistenza odontoiatrica in provincia di Trento*". Inoltre, è proseguita l'attività di monitoraggio della legislazione provinciale vigente, al fine di verificare la presenza di norme desuete e inapplicate, in esito alla quale si è proceduto all'abrogazione di 67 norme. Infine, a seguito della verifica del rispetto degli obblighi informativi

previsti da leggi provinciali contenenti clausole informative o valutative, sono stati modificati o soppressi 8 obblighi informativi.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO
IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto