



Senato della Repubblica

**Servizio per la qualità  
degli atti normativi**

Osservatorio  
sull'attuazione degli atti  
normativi

Ufficio per la verifica della  
fattibilità amministrativa e  
per l'analisi di impatto  
degli atti *in itinere*

**Focus**

**Relazione al Parlamento sullo stato di  
applicazione dell'analisi di impatto della  
regolamentazione per l'anno 2022**

**XIX legislatura**

**giugno 2023**

**n. 3**

**Relazioni alle Camere**



## *INDICE*

L'OBBLIGO DI RELAZIONE AL PARLAMENTO .....	4
IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO .....	4
I PRINCIPALI CONTENUTI DELLA RELAZIONE .....	5
OSSERVAZIONI.....	8

## L'OBLIGO DI RELAZIONE AL PARLAMENTO

---

Il Governo presenta annualmente alle Camere una relazione sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), come previsto dall'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246<sup>1</sup>, e dall'articolo 19 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione<sup>2</sup>. La Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione, relativa all'anno 2022 ([Doc. LXXXIII, n. 1](#)), di seguito «Relazione», è stata presentata al Senato dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 17 maggio 2023 e assegnata alla 1ª Commissione permanente (Affari Costituzionali).

## IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

---

Nell'ordinamento italiano le procedure per l'effettuazione dell'AIR sono dettagliatamente disciplinate dal citato regolamento di cui al DPCM n. 169 del 2017<sup>3</sup> e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018<sup>4</sup>, che approva la «Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione», adottata in attuazione del regolamento medesimo.

Il regolamento prevede che l'AIR debba accompagnare tutti gli atti normativi del Governo, fra cui decreti-legge, decreti legislativi, disegni di legge di iniziativa governativa e regolamenti adottati dai Ministri. Ne consegue che l'AIR è uno strumento a supporto delle decisioni dell'organo politico di vertice, che contribuisce alla trasparenza del processo decisionale, utilizzando le evidenze fattuali disponibili. Spetta dunque all'Amministrazione proponente svolgere l'AIR e trasmetterla al DAGL con riferimento a ogni proposta normativa per la quale non sia stata dichiarata l'esclusione dall'AIR o non sia stata richiesta e concessa l'esenzione<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri 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.

<sup>2</sup> Art. 19. (Relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR). 1. La relazione annuale sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR, da presentare al Parlamento ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246, riporta i seguenti elementi informativi: *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.

2. Entro il mese di febbraio ciascuna Amministrazione trasmette al DAGL una relazione con gli elementi informativi di cui al comma 1 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.

<sup>3</sup> Il Regolamento, oltre alle procedure e alle modalità di effettuazione dell'AIR, disciplina le modalità di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) e le correlate fasi di consultazione.

<sup>4</sup> La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018 è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 10 aprile 2018.

<sup>5</sup> L'Amministrazione titolare dell'iniziativa normativa ha la facoltà di chiedere al DAGL l'esenzione dall'AIR, nei casi in cui sia effettivamente documentata la presenza congiunta di quattro condizioni: *a)* costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione

L'articolo 2, comma 10, del regolamento prevede inoltre che il DAGL si avvalga del Nucleo per la valutazione di impatto della regolamentazione (NUVIR) nello svolgimento delle attività in materia di AIR, di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) e di consultazione e che le valutazioni del NUVIR siano pubblicate sul sito istituzionale del Governo<sup>6</sup>. Ogni relazione AIR è quindi sottoposta all'esame del NUVIR ai fini della valutazione della coerenza rispetto alle disposizioni del regolamento. In particolare, per ogni relazione il NUVIR elabora una scheda di valutazione che il DAGL trasmette all'Amministrazione nella quale si evidenziano le eventuali integrazioni necessarie<sup>7</sup>.

Tranne per i casi in cui, già in sede di prima valutazione, l'AIR sia giudicata adeguata, il DAGL chiede all'Amministrazione proponente di integrare la relazione, che è poi sottoposta nuovamente al NUVIR. In sede di valutazione finale, il Nucleo dà conto sia delle valutazioni precedenti, che delle modifiche e integrazioni apportate dall'Amministrazione, confermando o modificando il giudizio precedentemente espresso.

## I PRINCIPALI CONTENUTI DELLA RELAZIONE

---

La Relazione si compone di tre capitoli e due appendici. Il capitolo 1 si concentra sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR e riporta le statistiche più significative e le principali evidenze sull'applicazione degli strumenti di qualità della regolazione; raccoglie, altresì, i risultati delle attività di verifica delle analisi di impatto svolta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri, inclusa l'applicazione e la valutazione dell'analisi tecnico normativa (ATN). Il capitolo 2 analizza le principali novità delle politiche di regolazione a livello internazionale e le attività che il DAGL ha svolto in tale ambito. Il capitolo 3 illustra sinteticamente i risultati dell'utilizzo degli strumenti di regolazione (AIR e VIR) da parte delle Autorità indipendenti e delle Regioni, nelle appendici sono esposti i contributi come pervenuti dai suddetti enti.

La Relazione dà conto del fatto che, nel corso dell'anno 2022, in occasione dell'insediamento della legislatura XIX, si siano stabilite delle interlocuzioni tra il DAGL e i competenti uffici parlamentari. Si sottolinea come da queste interlocuzioni sia emerso un rinnovato interesse da parte degli uffici parlamentari al miglioramento del flusso comunicativo con il Governo sulle questioni inerenti al corretto uso degli strumenti di qualità della regolazione, in primis AIR e ATN. Da questa legislatura inoltre, il Senato, attraverso il Comitato per la legislazione, si esprime sulla valutazione d'impatto dei provvedimenti normativi<sup>8</sup>.

Con riferimento ai contenuti della Relazione, si rileva che è approfondita maggiormente l'analisi qualitativa e quantitativa dell'AIR rispetto a quella della VIR e all'analisi tecnico-normativa (ATN) dei provvedimenti. Complessivamente, come evidenziato

---

ai singoli destinatari; b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento; c) risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; d) limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato.

<sup>6</sup> Da ultimo disciplinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 ottobre 2022 recante "Istituzione e funzionamento del Nucleo di valutazione dell'impatto della regolamentazione", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 23 dicembre 2022, n. 299.

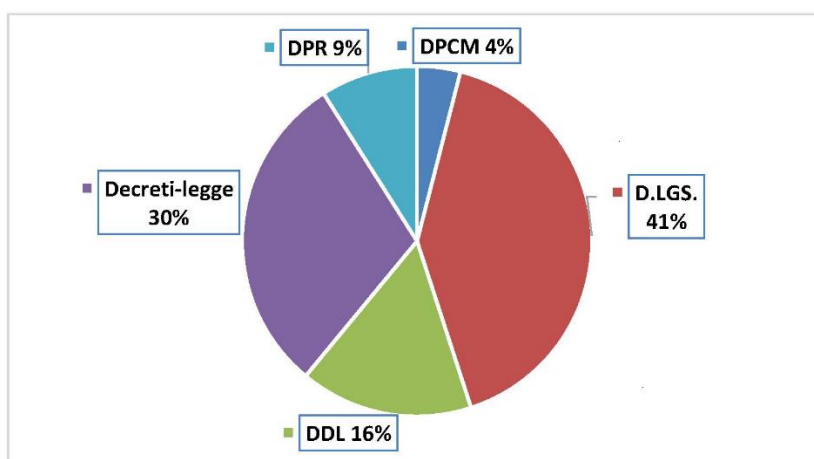
<sup>7</sup> L'AIR può essere giudicata come «adeguata», «parzialmente adeguata» o «inadeguata».

<sup>8</sup> Il Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato pubblica periodicamente un bollettino sulle analisi di impatto della regolamentazione in modo da monitorare la presenza o l'assenza delle AIR relative ai disegni di legge d'iniziativa governativa e agli altri schemi di atti normativi del Governo trasmessi al Parlamento.

nella tabella seguente tratta dalla Relazione, nel 2022 il numero di relazioni AIR è aumentato, sia pure di poche unità, rispetto al biennio precedente; è sensibile, invece, la contrazione del numero di esclusioni dall’AIR passate da 55 a 29.

Totale AIR, esenzioni ed esclusioni <sup>6</sup>	2020	2021	2022
Relazioni AIR (per intero o per norme)	69 (51 %)	69 (53%)	72 (61%)
ESENZIONI da AIR per intero o per norme	11 (8 %)	26 (20%)	18 (15%)
ESCLUSIONI da AIR per intero o per norme	55 (41 %)	36 (27%)	29 (24%)
<b>TOTALE</b>	<b>135</b>	<b>131</b>	<b>119</b>

Dalla figura sottostante, estratta dalla Relazione, è possibile osservare la distribuzione in percentuale delle relazioni AIR complessive per tipo di provvedimento relativamente agli atti sottoposti all’esame del Consiglio dei ministri.



Fonte: Relazione, pag. 9

In base alla Relazione, per i 113 provvedimenti normativi deliberati in Consiglio dei ministri soggetti alla disciplina AIR sono state elaborate 40 AIR dal Ministero dell’economia e delle finanze, 21 dal Ministero della salute e 17 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri; a queste tre amministrazioni è riferibile quasi il 70% delle relazioni elaborate<sup>9</sup>. Le richieste di esenzioni dall’AIR pervenute al DAGL nell’anno 2022 sono state in totale 31; di queste,

<sup>9</sup> Il dato relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri riguarda l’attività complessivamente svolta dai relativi Dipartimenti e strutture, anche affidati a Ministri senza portafoglio.

soltanto 2 non sono state concesse, in quanto non presentavano le condizioni congiuntamente considerate previste dall'articolo 7, comma 1, del Regolamento.

Nel corso del 2022 il NUVIR ha valutato, in primo esame, 162 relazioni AIR, di cui 61 riferite a disposizioni contenute in decreti-legge, e ha prodotto complessivamente 277 valutazioni<sup>10</sup>, di cui 87<sup>11</sup> riferite a disposizioni contenute in decreti-legge. Rispetto al 2021, pertanto, il numero di valutazioni è aumentato del 48 per cento, con un peso invariato di quelle riferite ai decreti-legge.

In definitiva, dalla Relazione emerge che nel tempo la qualità delle relazioni AIR, fermi restando i margini di miglioramento, evolve sensibilmente tra il primo e l'ultimo esame delle stesse da parte del NUVIR. L'interazione con il NUVIR aiuta, infatti, l'Amministrazione a comprendere le principali criticità delle analisi svolte e a individuare i possibili correttivi. Ne deriva che tra i principali fattori che possono determinare un miglioramento delle analisi e della qualità delle proposte normative vi siano il tempo dedicato allo svolgimento dell'AIR e la collocazione dell'analisi di impatto nell'ambito dell'istruttoria normativa. Le considerazioni espone nella Relazione confermano che, indipendentemente dalla tipologia di provvedimento, la qualità delle AIR è strettamente correlata sia alla formazione del personale coinvolto, sia al grado di coinvolgimento delle strutture tecniche delle Amministrazioni proponenti e alla tempestività con cui l'analisi è avviata.

La Relazione espone brevemente le caratteristiche della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), disciplinata dagli articoli 12 e seguenti del regolamento. Diversamente dall'AIR, la VIR è orientata a valutare il raggiungimento delle finalità di uno o più atti normativi vigenti, nonché a verificarne gli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

La Relazione evidenzia come purtroppo lo strumento faccia difficoltà a dispiegare pienamente la sua funzione, malgrado le Amministrazioni stiano mostrando maggiore attenzione verso di esso. In particolare, la Relazione lamenta che "dall'esame delle VIR emerge una generale difficoltà a definire delle domande di valutazione pertinenti, a ricostruire la situazione attuale in termini di efficacia e criticità per i destinatari (e non solo sotto il profilo dell'attuazione normativa e amministrativa) e a valutare gli impatti prodotti dalle norme esaminate."

La Relazione accenna infine all'analisi tecnico-normativa (ATN), ovvero alla relazione che deve accompagnare gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa, i disegni di legge costituzionale, i decreti-legge e i regolamenti ministeriali e interministeriali, anch'essa predisposta dall'amministrazione competente e verificata dal DAGL.

L'ATN è regolata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008, recante tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa. Nel corso del 2022 il Consiglio dei ministri ha esaminato 113 atti normativi, in 24 casi non è pervenuta la relazione ATN. L'azione di verifica delle ATN da parte del DAGL si è concentrata in particolare sulla compatibilità dell'intervento normativo con l'ordinamento dell'Unione europea, sull'analisi complessiva degli effetti sull'ordinamento giuridico nonché sulla necessità di approntare successivi atti attuativi.

---

<sup>10</sup> Con un notevole incremento rispetto alle 187 valutazioni relative al 2021.

<sup>11</sup> 59 nel 2021.

## OSSERVAZIONI

---

La Relazione include tutti i contenuti prescritti. Gli sforzi per migliorare il contenuto e la fruibilità degli strumenti per la qualità della regolazione trovano riscontro sia nei profili quantitativi che qualitativi che descrivono le AIR e in una certa misura anche le VIR. In tale ottica, appaiono molto significative le interlocuzioni con l'Istituto Poligrafico dello Stato per verificare la possibilità di rendere accessibili le relazioni AIR nel portale «Normattiva».

Da ultimo, occorre evidenziare che, con particolare riferimento ai decreti-legge, le relazioni AIR di accompagnamento vengono trasmesse alle Camere con un ritardo medio di alcune settimane rispetto alla presentazione del disegno di legge di conversione. Considerato il termine di sessanta giorni per la conversione in legge dei decreti-legge, questo ritardo limita fortemente il concreto utilizzo dei contenuti delle relazioni nel corso dell'istruttoria parlamentare e vanifica gli sforzi fatti per redigerle; sarebbe, dunque, opportuno individuare i correttivi necessari.







Senato della Repubblica

**Servizio per la qualità degli atti normativi**

tel. 06 6706 3437  
email [quan@senato.it](mailto:quan@senato.it)

**Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi**  
Cons. Lorella Di Giambattista

**Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa  
e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere***  
Cons. Fortunato Lambiase

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari.

Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.