



Senato della Repubblica

Servizio per la Qualità
degli Atti normativi

XVII legislatura

Il nuovo regolamento in materia di
AIR, VIR e consultazioni



ANALISI

IMPATTO

REGOLAMENTAZIONE

VALUTAZIONE

POLITICHE PUBBLICHE

Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Il nuovo regolamento in materia di AIR, VIR e consultazioni*, a cura di Stefano Marci, dicembre 2017.

INDICE

1. LA NORMATIVA DI RANGO PRIMARIO	5
2. LE CRITICITÀ DELL'ATTUALE SISTEMA	7
3. L' <i>ITER</i> DI ADOZIONE DEL NUOVO REGOLAMENTO	8
4. I PUNTI PRINCIPALI DELLA NUOVA DISCIPLINA	11
4.1 Un regolamento unico per AIR, VIR e le correlate fasi di consultazione.....	11
4.2 L'ambito di applicazione e la diffusione delle procedure valutative presso le autonomie territoriali	12
4.3 Il ciclo della regolamentazione.....	13
4.4 La programmazione dell'attività normativa.....	14
4.5 Concentrazione dell'AIR sulle iniziative di maggiore impatto su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.....	16
4.6 L'AIR sui decreti-legge.....	17
4.7 La programmazione dell'attività di verifica <i>ex post</i>	18
4.8 L'oggetto della VIR	19
4.9 Il collegamento con i processi valutativi europei.....	19
4.10 Le consultazioni svolte nel corso dell'AIR e della VIR	20
4.11 La trasparenza.....	22
4.12 Il coinvolgimento del Parlamento	23
4.13 I provvedimenti attuativi e l'applicazione temporale del nuovo regolamento	25

1. LA NORMATIVA DI RANGO PRIMARIO

La disciplina di rango primario in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) è contenuta principalmente nell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246¹ (la legge di semplificazione 2005)².

L'AIR consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.

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

E' 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 in materia di AIR e VIR assicura il coordinamento delle amministrazioni.

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

La VIR consiste invece nella valutazione, anche periodica, 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.

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

² Si vedano anche l'articolo 5, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50, recante "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998"; gli articoli 6, 7 e 8 della legge 11 novembre 2011, n. 180, recante "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese"; l'articolo 3 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.

Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

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.

Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400³, sono definiti:

- a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di consultazione. La relazione deve dare conto, tra l'altro, del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria, nonché della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese;
- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
- d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento.

Sulla base di tale previsione, sono stati adottati due diversi provvedimenti: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, recante "Regolamento recante

³ "Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

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".

2. LE CRITICITÀ DELL'ATTUALE SISTEMA

La disciplina vigente dell'AIR e della VIR presenta alcune criticità, che emergono, in particolare, dalle relazioni sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione trasmesse annualmente dal Governo alle Camere⁴:

- l'AIR - invece che essere utilizzato come uno strumento per orientare le scelte regolatorie, a partire dal momento in cui l'amministrazione sta dando corpo all'idea di un nuovo provvedimento - si traduce spesso in una giustificazione a posteriori di scelte già compiute;
- le attività di analisi e verifica dell'impatto sono svolte generalmente dagli uffici legislativi dei Ministeri, con un coinvolgimento assai limitato degli esperti di settore delle direzioni generali e dei dipartimenti;
- conseguentemente, il concetto di impatto resta spesso confinato agli aspetti giuridici, senza nessuna considerazione di carattere empirico e quantitativo;
- il numero di atti da valutare è eccessivo e ciò determina la dispersione delle risorse valutative su una miriade di provvedimenti dall'impatto assai limitato, a scapito dell'approfondimento degli interventi più importanti;
- nel merito, si riscontrano spesso difficoltà: nell'individuazione e nella quantificazione dei destinatari degli effetti dell'intervento regolatorio; nella previsione e nell'analisi di alternative all'opzione preferita; nella valutazione in ordine agli effetti concorrenziali;
- il numero di VIR realizzate annualmente è estremamente limitato (25 nel 2016, 9 nel 2015). Esse spesso concernono interventi di impatto marginale e sono scollegate dalle effettive esigenze di revisione della regolamentazione;

⁴ Si veda, da ultimo, la relazione relativa all'anno 2016 (doc. LXXXIII, n. 5).

- in assenza di una disciplina organica, le consultazioni sono state finora svolte con modalità e criteri eterogenei, difformi da amministrazione ad amministrazione, e sono state spesso circoscritte alla richiesta di pareri ad altre amministrazioni e non dirette, come dovrebbe essere, all'acquisizione delle effettive opinioni dei cd. *stakeholder*;
- tutte le procedure sono caratterizzate da scarsa trasparenza e da una carente diffusione di informazioni in ordine ai relativi esiti;
- manca un sistema integrato di AIR e VIR tra i diversi livelli di governo, in particolare tra amministrazioni centrali e regionali, con conseguente difficoltà a valutare in modo adeguato e in tempo utile gli impatti della normativa nazionale e di quella regionale e le relative interazioni.

3. L'ITER DI ADOZIONE DEL NUOVO REGOLAMENTO

L'elaborazione del nuovo regolamento è stata particolarmente lunga e complessa.

Già nel 2012, infatti, il DAGL aveva svolto una prima consultazione riservata a docenti ed esperti della materia, su un documento di riforma ispirato ai seguenti principi⁵:

- **Programmazione:** rafforzare la programmazione annuale della attività normativa, indispensabile per poter effettivamente procedere all'analisi della regolamentazione, e relativo collegamento all'AIR;
- **Selezione:** modificare le 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:** introdurre per la prima volta una disciplina sulla consultazione nell'ambito dell'AIR e della VIR, prevedendo norme specifiche sulla consultazione pubblica;
- **Comparazione:** prevedere che l'analisi di impatto riguardi tutte le opzioni alternative di intervento ritenute attuabili e non solo quella preferita;
- **Trasparenza:** garantire maggiore trasparenza delle procedure di AIR e VIR, attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali delle relazioni AIR e VIR.

⁵ Le informazioni sono tratte dalla Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2012) (Doc. LXXXIII, n. 1), trasmessa dal Governo alle Camere il 26 luglio 2013.

Quanto alla VIR, la riforma mirava ad aumentare l'autonomia e la responsabilità delle singole amministrazioni, chiamate a definire, con periodicità quinquennale, un piano di valutazione della regolamentazione (aggiornabile annualmente) in cui individuare gli atti, anche collegati tra loro, da sottoporre a verifica, anche sulla base della rilevanza degli impatti prodotti. Si intendeva così introdurre un modello di valutazione *ex post* coerente con quello definito dalla Commissione europea con la comunicazione COM(2012)746 "EU Regulatory Fitness", in base al quale la valutazione riguarda aree di regolazione e conseguenti gruppi di atti normativi collegati che disciplinano una stessa materia. Inoltre, la nuova disciplina intendeva eliminare definitivamente, anche a livello regolamentare, l'obbligo di svolgere la VIR con cadenza biennale (coerentemente all'abrogazione della relativa norma primaria operata dal decreto-legge n. 5 del 2012), visto che un'azione di verifica presuppone un periodo temporale significativo per la rilevazione degli effetti prodotti, sia per la complessità delle fasi iniziali di implementazione di molte norme, sia per la necessità di tempi adeguati per la relativa messa a regime.

Secondo la sintesi fatta dallo stesso Governo, "*un'analisi che punta alla qualità, prima e oltre che alla quantità, e comunque opera scelte mirate e non casuali, di sicuro soddisfa meglio le esigenze del legislatore e fa dell'AIR uno strumento di sostegno, piuttosto che, per la diffusa percezione attuale, una "zavorra burocratica". Per contro, spostare l'asse della verifica sul prima, anziché sul dopo, in termini di diagnosi, piuttosto che di prognosi, per mutuare la terminologia medica, crea un effettivo e costante legame tra la regolazione e la società che la subisce, rectius più propriamente, ne trae beneficio*"⁶.

Sulla base delle risposte pervenute in esito alla prima consultazione, sono state apportate alcune modifiche allo schema di regolamento, che è stato poi sottoposto a una nuova consultazione, questa volta aperta a chiunque e basata su un questionario *on line*.

⁶ Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2013) (doc. LXXXIII, n. 2), pag. 68.

Al termine della seconda consultazione - svoltasi tra il 23 aprile e il 31 maggio 2013 - sono pervenuti complessivamente 26 contributi, di cui la maggior parte (81%) a titolo personale. Alla consultazione hanno risposto anche tre amministrazioni pubbliche (Consiglio di Stato - Ufficio Studi; Autorità garante della concorrenza e del mercato; Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici), una associazione di categoria delle imprese (Confcommercio), un centro studi (Astrid), una università (Università Luiss - Laboratorio LibLab)⁷.

La Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2014) (doc. LXXXIII, n. 3), trasmessa alle Camere il 30 aprile 2015, ribadiva la volontà di avviare l'*iter* per l'adozione del nuovo regolamento, che si sarebbe avvalso anche delle risultanze della consultazione del 2013, che il DAGL intendeva attualizzare alla luce delle più recenti esperienze operative.

L'anno successivo il Governo riferiva che, in considerazione del tempo trascorso dalla consultazione, si erano ritenute opportune un'attualizzazione delle risultanze della consultazione stessa e una più attenta analisi delle esigenze migliorative, sia alla luce delle nuove tendenze europee, sia alla luce del consolidarsi delle modalità di effettuazione del bilancio degli oneri: "*Le analisi e gli approfondimenti compiuti se da un lato hanno portato a confermare in larga misura i principi ispiratori della revisione del regolamento sulla valutazione di impatto illustrati nella Relazione 2014 (Programmazione, Selezione, Consultazione, Trasparenza); dall'altro, hanno fatto emergere ulteriori esigenze di semplificazione e nello stesso tempo di maggiore chiarezza, quali ad es. l'opportunità di considerare l'ATN, all'occorrenza rivisitata, all'interno dell'AIR*"⁸.

L'8 maggio 2017 il DAGL ha chiesto al Consiglio di Stato di esprimere parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante "*Disciplina sull'analisi*

⁷ Le informazioni sono tratte dalla Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2014) (doc. LXXXIII, n. 3), pag. 99.

⁸ Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2015) (doc. LXXXIII, n. 4), trasmessa alle Camere il 3 maggio 2016, pag. 23.

dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione".

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

Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, ("Regolamento recante la disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione", di seguito il "nuovo regolamento"), è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 30 novembre 2017.

4. I PUNTI PRINCIPALI DELLA NUOVA DISCIPLINA

4.1 Un regolamento unico per AIR, VIR e le correlate fasi di consultazione

Il nuovo regolamento (sulla cui applicazione temporale si veda il paragrafo 4.13) prevede l'abrogazione dei due regolamenti vigenti (articolo 20) e riunisce in un unico provvedimento la disciplina dell'AIR e della VIR, nonché delle correlate fasi di consultazione (articolo 1, comma 1).

Queste ultime vengono disciplinate per la prima volta, in quanto il regolamento n. 170 del 2008, all'articolo 5, comma 4, si limita a rinviare 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.

Si ricorda che, nelle more dell'approvazione del nuovo regolamento, è stata adottata la direttiva 31 maggio 2017 della Ministra per la semplificazione e la pubblica amministrazione (pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* n. 163 del 14 luglio 2017), recante le *Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia*, che è indirizzata alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165⁹.

La direttiva raccomanda alle pubbliche amministrazioni:

- (1) di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche;
- (2) di impegnarsi a considerare la consultazione pubblica, svolta anche attraverso modalità telematiche, come una fase essenziale dei processi decisionali;
- (3) di conformarsi, nella progettazione e gestione delle procedure di consultazione, alle Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia, al fine di garantire che i processi di coinvolgimento siano inclusivi, trasparenti ed efficaci.

Il nuovo regolamento si compone di 21 articoli, suddivisi in 6 Capi: il Capo I (articoli da 1 a 4) reca disposizioni di carattere generale; il Capo II (articoli da 5 a 11) disciplina l'AIR; il Capo III (articoli da 12 a 15) disciplina la VIR; il Capo IV (articoli da 16 a 18) è dedicato alle consultazioni; il Capo V contiene il solo articolo 19 concernente la relazione annuale al Parlamento; il Capo VI (articoli 20 e 21) reca le disposizioni finali.

4.2 L'ambito di applicazione e la diffusione delle procedure valutative presso le autonomie territoriali

Il nuovo regolamento si applica alle amministrazioni statali, ad **esclusione delle autorità amministrative indipendenti** (articolo 1, comma 2).

Il chiarimento dell'esclusione di queste ultime dall'ambito di applicazione del provvedimento è frutto di un'osservazione del Consiglio di Stato: "*Occorre altresì precisare, onde ridurre le incertezze circa l'ambito applicativo soggettivo del regolamento, l'applicabilità o meno - ovvero, preferibilmente, la valenza solo come disciplina di principio - nei confronti delle Autorità amministrative indipendenti, che pure sono "amministrazioni statali" (intesa la locuzione in senso ampio), le quali però seguono regole specifiche, in gran parte forgiate dalle*

⁹ "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

stesse Autorità nell'esercizio della loro autonomia, in materia di analisi della regolamentazione".

In sede di Conferenza unificata saranno definite **forme di cooperazione** su tecniche, modelli e procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché in materia di scambio di esperienze, di messa a disposizione di strumenti e di basi informative, di procedure di valutazione congiunta, riferite anche alla regolazione europea (articolo 3, comma 2)¹⁰.

4.3 Il ciclo della regolamentazione

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** (articolo 2, comma 1).

Per tale motivo, l'AIR deve tenere conto degli esiti delle VIR eventualmente realizzate, anche con riferimento a norme connesse per materia (articolo 8, comma 4) e, vice versa, 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 (articolo 12, comma 6).

¹⁰ Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001", nell'ambito della Conferenza unificata, il Governo acquisisce indirizzi e proposte nella materia della qualità della regolazione e osservazioni per l'adozione di strumenti comuni.

4.4 La programmazione dell'attività normativa

Attualmente, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sull'istruttoria legislativa del 26 febbraio 2009 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 82 dell'8 aprile 2009) prevede una programmazione trimestrale dei provvedimenti che ogni amministrazione intende sottoporre al Consiglio dei ministri.

In particolare, premesso che un'adeguata programmazione delle iniziative normative è uno degli strumenti attraverso i quali perseguire l'obiettivo prioritario della qualità della regolazione, la direttiva prevede che, al fine di consentire un'efficace azione di coordinamento dell'attività normativa del Governo, è necessario assicurare, con il concorso di tutte le amministrazioni interessate, una programmazione dell'attività normativa coerente e correlata alle priorità e agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo. A questo riguardo, le amministrazioni predispongono e trasmettono al DAGL, con cadenza trimestrale, una scheda analitica, nella quale sono indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ciascuna amministrazione intende sottoporre, nel trimestre, all'esame del Consiglio dei ministri. Il DAGL provvede a costituire una «Agenda dei provvedimenti normativi» sulla base delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni e degli esiti dell'attività di monitoraggio delle deleghe legislative in scadenza, effettuata dal medesimo dipartimento a supporto dell'azione di Governo.

Il nuovo regolamento prevede invece 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** (articolo 4) 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.

Il rafforzamento dell'attività di programmazione dell'attività normativa dovrebbe conseguentemente portare anche ad una migliore programmazione e ad una maggiore tempestività dell'attività di analisi dell'impatto della regolamentazione.

A tal proposito, sebbene il Governo abbia ritenuto di non poter accogliere l'osservazione del Consiglio di Stato volta all'introduzione dell'AIR preliminare¹¹, il nuovo regolamento richiede comunque alle amministrazioni di avviare l'AIR contestualmente all'individuazione dell'esigenza di un intervento normativo (articolo 8, comma 1).

Il Programma normativo semestrale può essere modificato nel corso del semestre e le eventuali modifiche devono semplicemente essere comunicate in maniera tempestiva al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del DAGL.

¹¹ "L'AIR non serve tanto per verificare preventivamente gli effetti attesi di una regolamentazione già confezionata nei suoi contenuti essenziali. Al contrario, l'AIR dovrebbe essere il primo adempimento immediatamente successivo alla percezione, da parte dei decisor, dell'esistenza di un problema regolatorio. L'AIR, in altre parole, dovrebbe essere svolta prima, e non soltanto dopo, la materiale scrittura di un qualunque testo normativo, poiché è proprio nella fase ideativa dell'intervento regolatorio che l'AIR (e prima ancora la consultazione) offre le sue maggiori utilità, consentendo ai decisori di definire meglio l'ambito e gli aspetti essenziali del contesto nel quale eventualmente calare le normative. Vero è che l'ordinamento prevede la redazione di una "scheda AIR", che riassume e dia conto di tutte le fasi di analisi effettuate in precedenza. Ma il rischio (anzi, la realtà dei fatti) è che tale "scheda AIR" – che deve, effettivamente, corredare il testo normativo – si trasformi nella pratica non nel riassunto di attività svolte in precedenza, bensì nell'unico adempimento in tema di AIR svolto dalle amministrazioni. Appare, allora, degno di considerazione il modello che sta prendendo forma nel sistema francese, dove si è riscontrato il medesimo problema (per ora, si è soltanto allo stadio di proposta: v. la "évaluation préalable", su cui lo studio del Conseil d'Etat per l'anno 2016, intitolato "Simplification et qualité du droit"), secondo cui si suggerisce di effettuare una sorta di AIR preliminare (o "pre-AIR"), in forma sintetica e semplificata, basata su una relativa consultazione, allo scopo di valutare se predisporre, o no, una nuova disciplina, valutando le opzioni possibili prima di averne già individuata una (e, a maggior ragione, prima di iniziare la vera e propria redazione del testo). In sintesi, con riferimento a un intervento normativo, potrebbe prevedersi che le amministrazioni svolgano una "AIR preliminare" sulla scorta dell'esempio transalpino, da resocontare in una "scheda preliminare", non connessa ad alcun testo ma soltanto alla volontà di proporre un intervento normativo; solo successivamente, una volta effettuata la scelta e approfondita l'analisi in riferimento all'opzione individuata, dovrebbe darsi conto, nella scheda finale, di tutta l'attività di analisi svolta. In chiave di fattibilità, per ridurre al massimo gli oneri a carico delle amministrazioni proponenti, si potrebbe prevedere (sul modello dell'OIRA statunitense) l'inserimento di tale scheda preliminare (sintetica, e soltanto per i casi più rilevanti) in sede di programmazione, al momento della composizione dell'agenda normativa. Ovviamente, un'attività del genere non può riguardare tutti i provvedimenti normativi: va, insomma, ribadita la necessità che l'AIR sia selettiva e limitata ai soli interventi di maggiore rilievo" (Sezione consultiva per gli atti normativi, 19 giugno 2017, n. 1458).

4.5 Concentrazione dell'AIR sulle iniziative di maggiore impatto su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni

Al fine di concentrare l'impegno delle amministrazioni sulle analisi di maggiore impatto, l'AIR è riservata ad **iniziative normative di impatto significativo** su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (articolo 2, comma 3).

Il nuovo regolamento amplia dunque i **casi di esclusione** (articolo 6). Oltre che per i disegni di legge costituzionale (e all'espressa previsione dell'esclusione per le norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale), per i quali già oggi non si procede ad effettuare l'AIR, vengono escluse nuove categorie di atti, ossia: tutti i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali (mentre oggi sono esclusi solo quelli che non comportano spese o istituzione di nuovi uffici); le norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; le leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; i testi unici meramente compilativi; i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-bis e 4-ter, della legge n. 400 del 1988, relativi, rispettivamente, all'organizzazione e disciplina degli uffici dei Ministeri e al riordino delle disposizioni regolamentari.

Con riferimento, invece, alla materia della sicurezza interna ed esterna dello Stato, mentre il regolamento n. 170 del 2008 esclude tutti gli atti normativi ad essa relativi, il nuovo regolamento esclude le sole disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali relativi a tale materia.

Per quanto concerne l'**esenzione** (articolo 7), il nuovo regolamento è ispirato ad un'ottica opposta rispetto a quella adottata sinora. Mentre infatti il regolamento n. 170 del 2008 prevede che il DAGL possa autorizzare l'esenzione dall'AIR "nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti", il nuovo regolamento stabilisce, al contrario, che l'esenzione possa essere richiesta in relazione al ridotto impatto dell'intervento, in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate (ma individualmente motivate):

- 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.

L'esenzione può essere richiesta anche con riferimento a specifici aspetti della disciplina.

4.6 L'AIR sui decreti-legge

Il regolamento n. 170 del 2008 prevede attualmente che in casi straordinari di necessità ed urgenza possa essere autorizzata l'esenzione dalla predisposizione dell'AIR. In passato, ciò ha determinato che molto spesso i disegni di legge di conversione di decreti-legge venissero presentati alle Camere privi della relazione AIR.

La Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2013) (doc. LXXXIII, n. 2) riferiva che, con lettera del 20 gennaio 2014, il Presidente della Camera dei deputati, a seguito di segnalazione del Presidente del Comitato per la legislazione, aveva rappresentato l'esigenza che i suddetti disegni di legge fossero corredati di AIR e ATN al momento della presentazione al Parlamento ovvero che, in caso contrario, tali relazioni fossero predisposte e trasmesse alle Camere nel corso dell'esame parlamentare, in considerazione del fatto che il ricorso al decreto-legge aveva assunto rilevanti proporzioni nel corso degli anni e che le disposizioni introdotte con tali veicoli producono spesso un impatto notevole su cittadini ed imprese.

In anni più recenti, sono quindi aumentati i casi di disegni di legge di conversione di decreti-legge trasmessi alle Camere muniti di relazioni AIR, ma il Governo ha ritenuto comunque necessario creare una procedura specifica che consenta di contemperare le esigenze di speditezza dell'istruttoria (proprie di uno strumento i cui requisiti di costituzionalità sono rappresentati dalla necessità e dall'urgenza¹²) con quelle di approfondito vaglio dei principali effetti introdotti.

¹² Il Consiglio di Stato, nel parere sullo schema di regolamento, aveva invitato il Governo a sottoporre a vaglio di fattibilità la prevista procedura AIR sui decreti-legge, osservando che essa, se fatta in tempi brevi, potrebbe risolversi in una surrettizia giustificazione di scelte politiche già assunte; se fatta in maniera approfondita, potrebbe intralciare l'adozione di un provvedimento necessario e urgente o far addirittura dubitare della sussistenza dei requisiti previsti dalla Costituzione per la sua emanazione. Il Governo ha ritenuto di confermare la disposizione.

Il nuovo regolamento introduce dunque una disciplina specifica e semplificata per i decreti-legge (articolo 10), che si concentra sulla valutazione dell'intervento e sui principali impatti attesi, senza richiedere l'elaborazione e la valutazione di tutte le possibili opzioni alternative (che dovrà essere invece compiuta in tutti gli altri casi, ai sensi della nuova disciplina "generale" dell'AIR, cfr. articolo 2, comma 2, lettere d) ed e)).

4.7 La programmazione dell'attività di verifica *ex post*

Il nuovo regolamento introduce la programmazione dell'attività di verifica dell'impatto della regolamentazione (articolo 12), 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 in vigore su cui intende svolgere la VIR, nel quale devono rientrare le leggi di conversione dei decreti-legge; gli atti normativi nei quali sono previste clausole valutative; gli atti normativi nei quali è prevista l'adozione di disposizioni correttive o integrative.

L'individuazione degli atti da includere nel Piano biennale è effettuata sulla base dei seguenti criteri:

- 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.

Prima dell'adozione, il Piano biennale è sottoposto a consultazione, mediante pubblicazione sul sito dell'amministrazione per almeno 4 settimane. Chiunque vi abbia interesse può inviare commenti riferiti agli atti inclusi nel Piano e proporre l'inclusione di ulteriori atti (articolo 18, commi 1 e 2).

4.8 L'oggetto della VIR

Al contrario del regolamento n. 212 del 2009, il nuovo regolamento non prevede più che la VIR debba essere necessariamente effettuata su tutti i provvedimenti in relazione ai quali sia stata effettuata l'AIR, né che la VIR debba essere svolta a cadenze biennali¹³.

La VIR potrà essere svolta **anche con riguardo ad un insieme di atti normativi, tra loro funzionalmente connessi** (articolo 12, comma 5), rendendo così possibile l'estensione dell'oggetto della verifica da un singolo provvedimento ad una intera *policy* o ad un suo ambito.

4.9 Il collegamento con i processi valutativi europei

Al fine di acquisire in tempo utile elementi informativi volti ad evidenziare gli effetti attesi dalle proposte normative all'esame delle istituzioni europee e di supportare il Governo nel corso delle procedure di consultazione avviate da tali istituzioni, nonché nell'ambito dell'attività legislativa a livello europeo, le amministrazioni svolgono analisi di impatto sui progetti di atti dell'Unione europea significativi per il loro impatto nazionale (articolo 11).

Del risultato di tali analisi di impatto si dà conto nelle relazioni trasmesse dal Governo alle Camere in occasione dell'esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234¹⁴.

Analogamente, il nuovo regolamento prevede che le amministrazioni partecipino, anche coinvolgendo altri livelli istituzionali, alle attività di valutazione della normativa promosse dalle istituzioni dell'Unione europea, con specifico riguardo a quelle relative a norme che disciplinano materia di particolare rilievo per le politiche nazionali (articolo 15).

¹³ Come è già stato ricordato nel paragrafo 3, il riferimento alla cadenza biennale della VIR era già stato eliminato a livello di norma primaria dall'articolo 3 del decreto-legge n. 5 del 2012.

¹⁴ "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

Esse dovranno valutare gli effetti della normativa europea a livello nazionale, anche partecipando ai gruppi di lavoro e alle consultazioni che le istituzioni dell'Unione europea pongono in essere per valutare la normativa europea.

4.10 Le consultazioni svolte nel corso dell'AIR e della VIR

L'articolo 16 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 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**).

Accogliendo una osservazione del Consiglio di Stato, secondo il quale non è ravvisabile un rapporto di necessaria alternatività tra le due forme di consultazione, il nuovo regolamento prevede che l'amministrazione possa 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**.

Come si è detto, gli articoli 17 e 18 dettano disposizioni specifiche per la consultazione aperta nel corso, rispettivamente, dell'AIR e della VIR.

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.

4.11 La trasparenza

Al fine di garantire maggiore trasparenza in ogni fase del procedimento, il nuovo regolamento prevede la pubblicazione sui siti *internet* istituzionali delle amministrazioni precedenti e del Governo:

- dei Programmi normativi semestrali elaborati da ciascuna amministrazione e delle loro eventuali modifiche (articolo 4, comma 6);
- delle richieste di esenzione dall'AIR (articolo 7, comma 5, solo sul sito dell'amministrazione richiedente);
- delle relazioni AIR verificate dal DAGL (articolo 9, comma 7; quella che accompagna i decreti-legge è pubblicata sul solo sito del Governo, articolo 10, comma 4);
- dei Piani biennali per la valutazione e la revisione della regolamentazione e dei loro eventuali aggiornamenti (articolo 12, comma 10);
- delle relazioni VIR validate dal DAGL (articolo 14, comma 3);
- delle iniziative di consultazione (articolo 16, comma 5, e con particolare riferimento alle consultazioni aperte nell'AIR e nella VIR, articoli 17, comma 6, e 18, comma 9).

Verranno inoltre pubblicate sul sito del Governo, contestualmente alle corrispondenti relazioni AIR e VIR, le valutazioni del Nucleo AIR istituito presso la Presidenza del Consiglio

dei ministri, di cui si avvale il DAGL nell'espletamento delle sue funzioni di coordinamento (articolo 2, comma 10).

4.12 Il coinvolgimento del Parlamento

Come già accade, la relazione AIR che accompagna il provvedimento è trasmessa al Parlamento (articolo 9, comma 7). Una disposizione specifica di tenore analogo è introdotta con riferimento alla relazione AIR che accompagna i decreti-legge (articolo 10, comma 4).

Mentre attualmente il regolamento n. 170 del 2008 prevede che, in caso di esenzione ed esclusione, si procede comunque alla effettuazione dell'AIR ove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari (oltre che dal Consiglio dei ministri), il nuovo regolamento prevede che, in tali casi, le Commissioni (e il Consiglio dei ministri) possano richiedere che la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento venga integrata con l'indicazione degli impatti attesi su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, nonché della comparazione delle eventuali opzioni regolatorie considerate (articoli 6, comma 4, e 7, comma 7). In altri termini, diventa meramente eventuale l'inserimento nella relazione illustrativa di informazioni che attualmente, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del regolamento n. 170 del 2008, sono invece obbligatorie nel caso di esenzione.

Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge n. 50 del 1999, le Commissioni parlamentari competenti possono comunque 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.

Il nuovo regolamento prevede 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 (o dal Consiglio dei ministri) (articolo 12, comma 11).

Viene confermata l'obbligo di trasmissione delle VIR al Parlamento. Peraltro, la formulazione dell'articolo 14, comma 3, del nuovo regolamento sembrerebbe richiedere che la trasmissione avvenga subito dopo la validazione da parte del DAGL (mentre attualmente l'obbligo di trasmissione viene assolto dal Governo non mediante un invio immediato, bensì allegando tutte le VIR realizzate in un certo anno alla relazione annuale trasmessa alle Camere l'anno successivo).

L'articolo 19 elenca i contenuti della Relazione annuale alle Camere sullo stato di applicazione dell'AIR, riproducendo sostanzialmente il contenuto dell'articolo 11 del regolamento n. 170 del 2008, 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.

Rispetto a quanto attualmente stabilito, non è invece più previsto l'inserimento nella Relazione 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.

Nel dettaglio, si prevede che la relazione debba riportare 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 regolamentazione 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.

Dal punto di vista procedurale, viene anticipato dal 31 marzo alla fine del mese di febbraio il termine entro il quale ciascuna amministrazione deve trasmettere al DAGL la relazione di propria competenza (ma l'articolo 14, comma 10, della legge n. 246 del 2005 continua ad indicare il 31 marzo).

4.13 I provvedimenti attuativi e l'applicazione temporale del nuovo regolamento

Con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri:

- sono fornite indicazioni sull'organizzazione delle funzioni di valutazione nelle amministrazioni (articolo 2, comma 7);
- sono indicate le tecniche di analisi e valutazione e le tecniche di svolgimento delle consultazioni (articoli 3, comma 1, e 16, comma 4);
- sono determinati i modelli di relazione da utilizzare per l'AIR e per la VIR (articolo 3, comma 1);
- sono fornite indicazioni metodologiche e procedurali per la partecipazione ai percorsi valutativi europei (articoli 11, comma 1, e 15, comma 3).

Il nuovo regolamento si applicherà a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della suddetta direttiva (articolo 21, comma 1).

Entro 120 giorni da tale data, le amministrazioni dovranno:

- adottare il Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione (articolo 21, comma 2);
- istituire, nei limiti delle risorse disponibili, apposite unità organizzative che assicurino un'adeguata capacità di acquisizione di dati e il possesso di professionalità per l'applicazione dei metodi di analisi, inclusa la gestione delle fasi di consultazione e di monitoraggio, coinvolgendo le strutture competenti nelle materie di volta in volta oggetto delle iniziative di regolamentazione, nonché altre amministrazioni ed enti pubblici in possesso di informazioni rilevanti ai fini delle procedure valutative (articoli 21, comma 3, e 2, comma 7).

SERVIZIO PER LA QUALITÀ DEGLI ATTI NORMATIVI

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

**Dossier
n. 26**

Elenco Dossier precedenti:

- n. 1. *Quote di genere e parità di accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società. Le società a controllo pubblico: un caso di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - maggio 2013*
- n. 2. *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 2)- marzo 2015*
- n. 3. *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del Governo al Parlamento (DOC. LXXXIII, N. 3) - Parte prima - luglio 2015*
- n. 4. *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche nel Regno Unito - luglio 2015*
- n. 5. *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Francia - ottobre 2015*
- n. 6. *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Germania - gennaio 2016*
- n. 7. *Analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Canada - febbraio 2016*
- n. 8. *L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche negli Stati Uniti d'America - febbraio 2016*
- n. 9. *La valutazione d'impatto della regolazione ex ante ed ex post in Svezia - marzo 2016*
- n. 10. *Valutazione di impatto ex ante ed ex post e valutazione delle politiche pubbliche in Nuova Zelanda - marzo 2016*
- n. 11. *L'analisi di impatto ex ante ed ex post e la valutazione delle politiche pubbliche in Australia - marzo 2016*
- n. 12. *Il controllo sui costi della legislazione in Germania: il Nationaler Normenkontrollrat (NKR) - aprile 2016*
- n. 13. *L'analisi di impatto della regolamentazione nella Repubblica ceca - aprile 2016*
- n. 14. *L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo - aprile 2016*
- n. 15. *La valutazione d'impatto della regolazione in Danimarca - aprile 2016*
- n. 16. *Le politiche per la qualità della legislazione nei Paesi Bassi - aprile 2016*
- n. 17. *L'analisi d'impatto della regolazione in Messico - aprile 2016*
- n. 18. *L'analisi di impatto territoriale - giugno 2016*
- n. 19. *L'AIR nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015 - Aspetti salienti e raffronto con le migliori pratiche europee e internazionali - giugno 2016*
- n. 20. *La valutazione d'impatto delle politiche pubbliche nella Repubblica Sudafricana - luglio 2016*
- n. 21. *La qualità della regolazione nell'ambito del Programma nazionale di riforme in Spagna - novembre 2016*
- n. 22. *Le consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse - marzo 2017*
- n. 23. *L'Air nella Relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016 - giugno 2017*
- n. 24. *La riduzione degli oneri amministrativi - settembre 2017*
- n. 25. *Recenti sviluppi in materia di consultazioni dei cittadini e dei portatori di interesse*