

alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

Ministero dell'Interno

1. D.Lgs. 13 febbraio 2014, n. 11
Attuazione della direttiva 2013/1/UE recante modifica della direttiva 93/109/CE relativamente a talune modalità di esercizio del diritto di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non sono cittadini.
2. D.M. 3 dicembre 2013, n. 144
Regolamento recante modifica al decreto 1° agosto 2002, n. 199, concernente il «Regolamento recante modalità di accesso alla qualifica iniziale del ruolo dei sovrintendenti della Polizia di Stato».
3. D.Lgs. 13 febbraio 2014, n. 12
Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.
4. D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 40
Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.
5. D.Lgs. 21 febbraio 2014, n. 18
Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.
6. D.Lgs. 25 settembre 2012, n. 176
Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 4 aprile 2010, n. 58, concernente l'attuazione della direttiva 2007/23/CE relativa all'immissione sul mercato di prodotti pirotecnici.
7. D.L. 22 agosto 2014, n. 119
Disposizioni urgenti in materia di contrasto a fenomeni di illegalità e violenza in occasione di manifestazioni sportive, di riconoscimento della protezione internazionale, nonché per assicurare la funzionalità del Ministero dell'interno.
8. L. 29 maggio 2009, n. 73
Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Federazione russa sulla cooperazione nella lotta alla criminalità, fatto a Roma il 5 novembre 2003.

9. 17 ottobre 2014, n. 167

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Congresso di Stato della Repubblica di San Marino sulla cooperazione per la prevenzione e la repressione della criminalità , fatto a Roma il 29 febbraio 2012.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

1. D.L. 28 marzo 2014, n. 47 – articolo 12

Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015.

2. D.M. 27 marzo 2006, n. 169

Concessione di esenzioni relative a requisiti di sicurezza previsti dall'allegato I del decreto legislativo n. 45 del 2000 per le navi da passeggeri in viaggi nazionali (esenzione dall'obbligo della sistemazione dell'EPIRB satellitare addizionale, del ricevitore del servizio internazionale NAVTEX e del ricetrasmittitore VHF aeronautico).

3. D.P.R. 11 giugno 2014, n. 104

Regolamento recante la rimodulazione delle tabelle riferite alle circoscrizioni territoriali delle Direzioni marittime di Genova, Bari, Catania e Trieste per gli Uffici marittimi di Loano, Alassio, S. Maria La Scala, Sistiana, Muggia, Aci Castello, Pozzillo, Torre Faro, Polignano a Mare e Torre a Mare.

4. D.P.R. 18 agosto 2015, n. 152

Regolamento recante rimodulazione delle tabelle riferite alle circoscrizioni territoriali delle direzioni marittime di Bari e di Napoli.

Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

1. D.Lgs. 16 luglio 2014, n. 112

Attuazione della direttiva 2012/33/UE che modifica la direttiva 1999/32/CE relativa al tenore di zolfo dei combustibili per uso marino.

2. D.Lgs. 4 marzo 2014, n. 27.

Attuazione della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

3. D.Lgs. 14 marzo 2014, n. 48.

Modifica al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334, e successive modificazioni, in attuazione dell'articolo 30 della direttiva 2012/18/UE sul controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.

4. D.Lgs. 14 marzo 2014, n. 49.

Attuazione della direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE).

Ministero dell'Economia e delle Finanze

1. D.Lgs. 6 febbraio 2007, n. 28

Attuazione della direttiva 2003/41/CE in tema di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali.

Di seguito, un prospetto riepilogativo.

<u>Amministrazione</u>	<u>Relazioni VIR pervenute</u>	<u>Avvio di relazioni VIR</u>	<u>Richiesta di esenzione VIR</u>
Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale	1		
Ministero della Giustizia	2		
Ministero della Difesa	4		
Ministero dell'Interno	9		
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	4		
Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	4		
Ministero dell'Economia e delle Finanze	1		
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali		3	
<u>Totale</u>	25	3	0

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

Al medesimo fine, a parte il proseguimento di una sistematica attività di confronto tra il DAGL e le amministrazioni, già avviata nel 2015, è altresì utile segnalare che nei corsi organizzati presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, di cui si dirà appresso, sono previsti interventi formativi anche su questo strumento, nella prospettiva di una definitiva assegnazione allo stesso del medesimo rilievo che contraddistingue l'AIR.

Le relazioni VIR predisposte dalle Amministrazioni nel corso del 2016 sono annesse alla presente relazione all'allegato B.

2.2.3 A.T.N.

Nel 2016 sono pervenute, dalle amministrazioni competenti alla predisposizione delle iniziative normative, n. **130** relazioni ATN, cui devono essere aggiunte n. **7** relazioni ATN

predisposte direttamente dal DAGL per interventi ad iniziativa della Presidenza del Consiglio dei ministri. È da aggiungere che sono state predisposte le relazioni ATN relative agli stessi regolamenti ministeriali per i quali è pervenuta la relazione AIR, sui quali si è riferito al paragrafo 2.2.1.

Nell'attività di riscontro delle relazioni ATN è stata posta da parte del DAGL una particolare attenzione alla verifica del corretto utilizzo della griglia metodologica allegata alla sopra citata direttiva PCM 10 settembre 2008 e alla pertinente compilazione di tutte le sue voci.

Nel periodo considerato si sono registrati n. **67** casi di integrazione sostanziale di relazioni ATN, che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL, escludendo meri interventi di rettifica formale.

Le richieste di modifiche e integrazioni inoltrate dal DAGL alle amministrazioni proponenti l'iniziativa normativa si sono incentrate, prevalentemente, sull'analisi degli obiettivi e della necessità dell'intervento normativo, sulla compatibilità dell'intervento con le competenze normative regionali e sull'impatto dell'intervento normativo su leggi e regolamenti vigenti, ivi inclusa l'indicazione delle norme espressamente abrogate o oggetto di deroga legislativa. Le amministrazioni sono state, come in passato, sensibilizzate ad indicare puntualmente, nella scheda ATN, i provvedimenti attuativi successivi di natura non normativa ed a fornire motivazioni in merito alla necessità di demandare a successivi provvedimenti l'attuazione delle disposizioni primarie.

Le amministrazioni proponenti le iniziative normative sono state inoltre interessate all'effettuazione dei necessari approfondimenti contenutistici con l'ausilio di ricerche dottrinali e giurisprudenziali, anche con riferimento alle decisioni della Corte Costituzionale e delle altre corti sovranazionali.

Considerazioni specifiche meritano le relazioni ATN riferite alla decretazione d'urgenza. In passato le Amministrazioni proponenti sono state invitate ad inserire nella relazione illustrativa i necessari elementi giuridici di analisi ordinamentale, atti a compensare l'assenza – piuttosto frequente, al pari della relazione AIR - della relazione ATN a corredo di decreti legge presentati alle Camere per la conversione. Più di recente, anche accogliendo l'invito in tal senso formulato dalla Presidente della Camera dei Deputati il 20 gennaio 2014¹⁹, il numero delle relazioni ATN riferite ai decreti legge ha assunto una congrua

¹⁹ Ci si riferisce all'intervento della Presidenza della Camera dei Deputati, di cui si è ampiamente riferito nella relazione per il 2014 (Cfr. Relazione al parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della 36

consistenza, fino ad assestarsi su una percentuale che si avvicina al 100% rispetto ai provvedimenti adottati (nel 2016 il numero delle relazioni ATN riferite a decreti legge è stato di n. 11 - delle quali n. 5 predisposte direttamente dal DAGL - pari al numero dei decreti legge adottati).

2.3 CONSULTAZIONI

Nei percorsi di valutazione dell'impatto (atteso o realizzato) delle norme, un ruolo fondamentale è giocato dalle informazioni detenute dai destinatari e, più in generale, da tutti i soggetti a vario titolo interessati. Essi possono infatti fornire alle amministrazioni dati e opinioni utili a identificare i problemi esistenti, ad analizzare i costi e i benefici associati agli interventi di regolazione, a definire possibili opzioni alternative e a valutare le reazioni dei soggetti coinvolti in fase di attuazione. Per questa ragione, la consultazione rappresenta un elemento irrinunciabile del percorso di AIR e di VIR.

Le consultazioni possono essere riservate a soggetti prestabiliti (consultazioni "mirate")²⁰ o rivolte a chiunque abbia interesse a partecipare (consultazioni "pubbliche" o "aperte")²¹. Mentre le prime rientrano ormai nella prassi di molte amministrazioni, le consultazioni aperte rappresentano un fenomeno più recente, sebbene in via di consolidamento.

Da una ricognizione, di carattere non esaustivo²², effettuata dal DAGL, è emerso che nel corso del 2016 le amministrazioni statali hanno realizzato **22** consultazioni aperte. Di queste, sette sono state funzionali alla formulazione o alla modifica di atti normativi (due delle quali hanno riguardato un medesimo atto²³); le restanti hanno invece supportato

regolamentazione (AIR) - Anno 2015, p. 1 segg.), volto a invitare il Governo, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, a corredare tutti i provvedimenti da esso promananti, ed in particolare i disegni di legge di conversione dei decreti legge, con l'analisi di impatto della regolamentazione e l'analisi tecnico-normativa, definite come "*un rilevante ausilio all'attività degli organi parlamentari ed, in particolare, allo svolgimento dell'istruttoria legislativa*"

²⁰ Le consultazioni mirate possono essere realizzate nell'ambito di tavoli che prevedono la presenza dei principali *stakeholders* o tramite tecniche quali, ad esempio, i *focus group* o le interviste a testimoni privilegiati.

²¹ Le consultazioni aperte prevedono il ricorso a tecniche quali, ad esempio, audizioni, dibattiti o forum pubblici e *notice and comment*.

²² La ricognizione è stata realizzata nei primi mesi del 2017 sulla base delle informazioni pubblicate nei siti istituzionali delle amministrazioni centrali nonché nel portale dedicato alle consultazioni pubbliche "Partecipa!" (<http://www.partecipa.gov.it/>) gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Riforme Istituzionali della Presidenza del Consiglio dei ministri con il supporto dell'Agenzia per l'Italia Digitale e il Foromez (cfr. anche la premessa della presente relazione).

²³ Ai fini dell'attuazione della direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 (recante modifica della direttiva 2013/34/UE per quanto riguarda la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario e di informazioni sulla diversità da parte di talune imprese e di taluni gruppi di grandi dimensioni), il Ministero dell'economia e delle finanze ha condotto due consultazioni aperte. La prima, conclusa

iniziative di carattere non normativo (in prevalenza, la definizione di atti amministrativi generali, programmi e piani di attività).

Le consultazioni relative ad atti normativi hanno riguardato, nel complesso, sei provvedimenti, di cui quattro di fonte primaria e due di fonte secondaria.

Per quanto riguarda l'amministrazione proponente, cinque delle sette iniziative hanno fatto capo al Ministero dell'economia e delle finanze²⁴ (che conferma il primato registrato anche nel 2015), una al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare²⁵ e una al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti²⁶.

Oggetto della consultazione sono stati, nella quasi totalità dei casi (sei su sette), gli schemi di provvedimento formulati dall'amministrazione (bozze di nuovo provvedimento o di modifiche alla normativa vigente). In un solo caso²⁷ è stato pubblicato e sottoposto a consultazione un documento contenente l'illustrazione di alcune tematiche relative alle scelte di fondo da assumere per la formulazione delle disposizioni normative e l'indicazione di un elenco di domande rivolte ai soggetti interessati in relazione alle principali questioni aperte.

Ciascuna amministrazione ha utilizzato una differente modalità di realizzazione delle consultazioni. Nelle iniziative svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze è stato previsto l'invio di contributi in forma libera a un indirizzo e-mail. Anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha previsto l'invio dei contributi a un indirizzo e-mail, sulla base, però, di un modulo volto a organizzare le risposte in base a un *format* prestabilito. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, infine, ha utilizzato

nel mese di giugno, è stata diretta a raccogliere dai soggetti interessati alcune valutazioni utili all'assunzione di alcune scelte di fondo; la seconda, conclusa nel mese di settembre, è stata svolta sullo schema di provvedimento normativo.

²⁴ Tali consultazioni, realizzate dal Dipartimento del tesoro, hanno riguardato, oltre a quello già indicato nella precedente nota, la formulazione dei tre seguenti provvedimenti: 1) il decreto legislativo di attuazione della Direttiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo e del Consiglio, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo e recante modifica delle direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE, e del Regolamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il regolamento (CE) 1781/2006; 2) le misure attuative della Direttiva 2014/65/UE e del Regolamento (UE) n. 600/2014, relativi ai mercati degli strumenti finanziari (MiFID II-MiFIR), nonché del Regolamento (UE) n. 909/2014 relativo al regolamento titoli e ai depositari centrali (CSDR); 3) il decreto legislativo recante disposizioni specifiche per la regolamentazione dell'attività cd. di "compro oro".

²⁵ La consultazione del Ministero dell'ambiente è stata diretta a supportare la formulazione del Regolamento per l'attuazione dello Schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti denominato "*Made Green in Italy*" (Art. 21 della Legge n. 221/2015 "Collegato Ambiente").

²⁶ La consultazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha riguardato il decreto di istituzione della Banca dati nazionale degli operatori economici di cui all'articolo 81 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

²⁷ Si tratta della prima delle due consultazioni aperte realizzate dal Ministero dell'economia e delle finanze ai fini dell'attuazione della direttiva 2014/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014 (cfr. nota 23).

un'interfaccia che permetteva ai soggetti interessati di inserire direttamente via *web* le proprie osservazioni in relazione a ciascun articolo del provvedimento posto in consultazione, rendendo così ogni commento a sua volta commentabile da altri utenti.

In alcuni casi l'amministrazione non ha pubblicato alcuna informazione in merito ai risultati della consultazione. In altri casi (in particolare, in tre delle cinque consultazioni svolte dal Ministero dell'economia e delle finanze e in quella svolta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) sono stati invece pubblicati in forma integrale i singoli contributi pervenuti (salvo casi di mancato consenso alla pubblicazione da parte dell'interessato). Solo nel caso della consultazione realizzata del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in aggiunta ai commenti degli utenti, sono state pubblicate alcune statistiche riepilogative sulla partecipazione (provenienza geografica dei commenti; parole più utilizzate). In nessun caso l'amministrazione ha pubblicato un *report* di analisi sulle osservazioni formulate dai consultati e sul relativo utilizzo da parte dell'amministrazione. Laddove diffuse, le cifre relative al numero dei contributi ricevuti indicano comunque livelli di partecipazione piuttosto contenuti (nell'ordine di grandezza delle decine di unità).

Le carenze registrate in relazione alla diffusione dei risultati sui siti *web* delle amministrazioni non sono state compensate neanche in fase di pubblicazione delle relazioni AIR²⁸. In tale sede, infatti, le amministrazioni si sono in genere limitate a una descrizione di obiettivi e modalità di realizzazione delle consultazioni, senza dar conto dei soggetti partecipanti e dei risultati raggiunti.

Come già evidenziato, nel corso dell'anno di riferimento, oltre a quelle funzionali alla formulazione di atti normativi, i Ministeri hanno realizzato anche diverse consultazioni su iniziative di carattere non normativo. Questo tipo di attività ha visto coinvolte un numero maggiore di amministrazioni: oltre al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (impegnati nel corso dell'anno, come già evidenziato, anche in consultazioni su atti normativi), il Ministero degli esteri, il Ministero del lavoro, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero dello sviluppo economico e il Dipartimento della funzione pubblica.

²⁸ E' previsto che nella relazione AIR l'amministrazione proponente descriva le consultazioni effettuate con destinatari dell'iniziativa di regolazione o delle associazioni rappresentative degli stessi, indicando le modalità seguite, i soggetti consultati e le risultanze emerse (cfr. articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170 e Allegato A della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013).

A seconda dell'oggetto, le consultazioni su iniziative non normative si sono svolte secondo il modello del *notice and comment*, ossia con la pubblicazione di uno schema di documento (atto amministrativo, piano d'azione, linee guida, ecc.) sottoposto ai commenti dei soggetti interessati, ovvero secondo il modello del sondaggio, ossia con la sottoposizione ai consultati di quesiti volti a rilevare le relative abitudini e opinioni in relazione a temi predeterminati.

Box 1 – Un esempio di consultazione su iniziative non normative: “CambieRai”

Tra le consultazioni aperte realizzate nel 2016, merita di essere segnalata, per ampiezza della partecipazione, quella sul servizio pubblico radiotelefonico, televisivo e multimediale realizzata dal Ministero dello sviluppo economico (“CambieRai”).

L'iniziativa, prevista dalla legge 28 dicembre 2015, n. 220, è stata volta a raccogliere le opinioni dei cittadini in vista della nuova convenzione tra lo Stato e la Rai.

La consultazione, svolta tra il 17 maggio e il 30 giugno, è stata basata su un questionario *web* composto da 36 quesiti a risposta chiusa e accessibile tramite un portale *ad hoc* (cambierai.it).

I contenuti del questionario sono stati definiti da 16 tavoli tecnici distribuiti in 4 macro-aree (Sistema Italia, Industria creativa, Digitale, Società italiana). Ai tavoli, convocati dal Ministero dello sviluppo economico il 12 aprile 2016 all'Auditorium-Parco della Musica di Roma, hanno partecipato le associazioni di autori e produttori del mondo della tv, del cinema, della radio, dell'animazione e dell'informazione, nonché organizzazioni del *Made in Italy*, del turismo, del digitale, dei beni culturali, del terzo settore, della scuola e università, dei consumatori.

La consultazione ha consentito di raccogliere oltre 9.000 contributi.

I risultati della consultazione sono stati descritti in un *report* realizzato dall'Istat e pubblicato sul portale della consultazione. Il *report*, oltre a illustrare le caratteristiche socio-demografiche dei rispondenti, riporta le principali statistiche sui risultati dell'iniziativa in relazione a ciascuno dei temi posti in consultazione.

Anche per le consultazioni su iniziative non normative sono stati utilizzati differenti modalità e canali di realizzazione, sebbene - a differenza di quanto rilevato per le iniziative normative - in questo caso sia risultato prevalente il ricorso a questionari o formulari da compilare direttamente via *web* piuttosto che per il tramite di caselle di posta elettronica.

Come per le iniziative normative, infine, anche nel caso delle iniziative non normative le consultazioni soffrono ancora di una scarsa attenzione alla fase di diffusione dei risultati.

Soltanto in una minoranza di casi sono state pubblicate le osservazioni ricevute in

forma individuale o all'interno di *report* di sintesi. In un solo caso²⁹ è stato pubblicato, oltre ai commenti ricevuti, un *report* volto a illustrare l'impatto delle osservazioni formulate dai partecipanti in termini di modifica dell'iniziativa sottoposta a consultazione.

Nel complesso, le iniziative di consultazione svolte nel corso del 2016 mostrano che la consultazione pubblica si sta affermando nella prassi di un numero sempre più ampio di amministrazioni come strumento di acquisizione di informazioni e di coinvolgimento dei soggetti interessati in relazione alla formulazione e valutazione di iniziative di diversa natura.

A conferma del crescente interesse intorno ai temi della partecipazione "aperta", nel dicembre 2016 il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato un processo di ascolto via *web* su un documento di linee guida dedicato proprio alla consultazione pubblica. Il documento illustra i principi generali cui i processi di consultazione pubblica dovrebbero ispirarsi per condurre a decisioni informate ed essere il più possibile inclusivi, trasparenti ed efficaci.

Box 2 – Le Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia

Dal 5 dicembre 2016 al 12 febbraio 2017, il Dipartimento della funzione pubblica ha posto in consultazione le "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia".

Il documento, nato all'interno del Terzo Piano di Azione Nazionale sull'*Open Government Partnership*, definisce i principi generali per garantire percorsi di consultazione inclusivi, trasparenti ed efficaci.

Le indicazioni del Dipartimento della funzione pubblica sono ispirate alle raccomandazioni e alle migliori pratiche internazionali e riguardano nove principi di carattere generale:

1. Impegno
2. Chiarezza
3. Trasparenza
4. Sostegno alla partecipazione
5. Privacy
6. Imparzialità
7. Inclusione
8. Tempestività
9. Orientamento al cittadino

Per ciascun principio, il documento individua una serie di "criteri attuativi", ossia di indicazioni per le sue possibili declinazioni, dirette a facilitarne la comprensione e la concreta applicabilità.

²⁹ Si tratta della consultazione sul Terzo Piano d'Azione Nazionale sull'*Open Government Partnership*, realizzata dal Dipartimento della funzione pubblica tra il 16 luglio 2016 e il 31 agosto 2016.

Nonostante il processo di consolidamento che sta interessando il fenomeno della consultazione pubblica, la ricognizione effettuata sul 2016 conferma il dato, già rilevato in passato³⁰, concernente la scarsa uniformità degli strumenti e dei canali utilizzati per realizzare le diverse iniziative, anche quando riferite a esperienze analoghe quanto a oggetto e finalità. Si tratta di un aspetto per il quale sussistono quindi ancora ampi margini di miglioramento, in un'ottica, da un lato, di efficienza e riuso delle soluzioni adottate dalle diverse amministrazioni e, dall'altro, di sostegno alla partecipazione dei soggetti potenzialmente interessati in termini sia di conoscibilità delle iniziative che di riduzione dei costi di partecipazione.

Ancora insufficiente è, inoltre, l'attenzione prestata alla fase di diffusione dei risultati. I casi nei quali l'amministrazione provvede a pubblicare le osservazioni ricevute o una sintesi delle stesse rappresentano infatti a tutt'oggi una minoranza. Ancora più rari sono i casi in cui ai consultati (e, più in generale, ai soggetti interessati) venga offerto un ritorno informativo sugli impatti complessivi dell'iniziativa di consultazione. La scarsa cura alla diffusione dei risultati ha evidenti risvolti negativi in termini non solo di trasparenza, ma anche di livelli di partecipazione, rappresentando un disincentivo, per i potenziali interessati, a investire tempo e risorse per offrire il proprio contributo.

Uno stimolo a una maggiore omogeneità delle iniziative e a una maggiore attenzione alla trasparenza sui risultati potrebbe derivare in futuro dall'applicazione delle Linee guida del Dipartimento della funzione pubblica, in quanto riferimento unitario per le diverse amministrazioni, e ancor più ciò potrebbe avvenire laddove queste venissero affiancate (come ipotizzato dalle stesse Linee guida) da documenti e guide metodologiche dirette a fornire, per categorie omogenee di iniziative (normative e non normative), indicazioni operative per la concreta progettazione e realizzazione dei processi consultivi.

2.4 L'ATTIVITÀ DEL NUCLEO AIR PRESSO IL DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

Il Nucleo AIR³¹, anche nel corso del 2016, ha supportato il DAGL in materia di analisi e valutazione dell'impatto della regolamentazione³².

³⁰ Cfr. Relazione al parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) - Anno 2015, p. 45.

³¹ Il "Nucleo AIR" sta per "Gruppo di lavoro AIR del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della

42

La valutazione delle relazioni AIR

Il Nucleo AIR 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, nel quadro della strategia, delineata nella precedente relazione 2015, che prevede sia iniziative sul piano oggettivo, di sostegno nel percorso di svolgimento dell'AIR, sia sul piano soggettivo, di formazione, per favorire la crescita e l'ampliamento delle competenze. La procedura di valutazione, riservata ai provvedimenti di impatto significativo per cittadini, imprese e pubblica amministrazione, prevede, infatti, la restituzione alle amministrazioni proponenti di un *feedback* mediante "Schede di valutazione delle Relazioni AIR" redatte dagli esperti del Nucleo AIR.

Le schede, oltre a fornire indicazioni e suggerimenti sui punti da approfondire, sono strutturate in modo da chiarire anche aspetti di natura metodologica relativi alle modalità di svolgimento delle AIR, fornendo esempi e precisazioni volti a supportare il miglioramento delle attività di analisi delle amministrazioni.

Sulla base delle indicazioni contenute nelle schede, le amministrazioni sono invitate a rivedere ed integrare la relazione AIR, che viene, quindi, nuovamente sottoposta alla valutazione degli esperti del Nucleo.

Nel corso del 2016, gli esperti del Nucleo hanno esaminato **191** provvedimenti normativi. Di questi, 35 sono stati valutati di impatto poco significativo per cittadini, imprese e pubblica amministrazione³³. Conseguentemente, il percorso valutativo sopradescritto è stato intrapreso per **156** provvedimenti, il che ha comportato l'esecuzione da parte degli esperti di 532 valutazioni di relazioni AIR, con una media di oltre 3 valutazioni successive per ciascun provvedimento assegnato.

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

Presidenza del Consiglio dei ministri. Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del DIPE è stato istituito con DPCM del 25 novembre 2008. Con successivo DPCM del 15 luglio 2009 la composizione del Nucleo è stata ampliata con l'istituzione di uno specifico Gruppo di lavoro composto da quattro esperti, brevemente Nucleo AIR, dedicato prevalentemente allo svolgimento di funzioni di supporto al DAGL in materia di AIR. Il Nucleo AIR si è ricostituito il 1° ottobre del 2014, a seguito di procedura selettiva pubblica, esperita ai sensi del DPCM 21 dicembre 2012, n. 262.

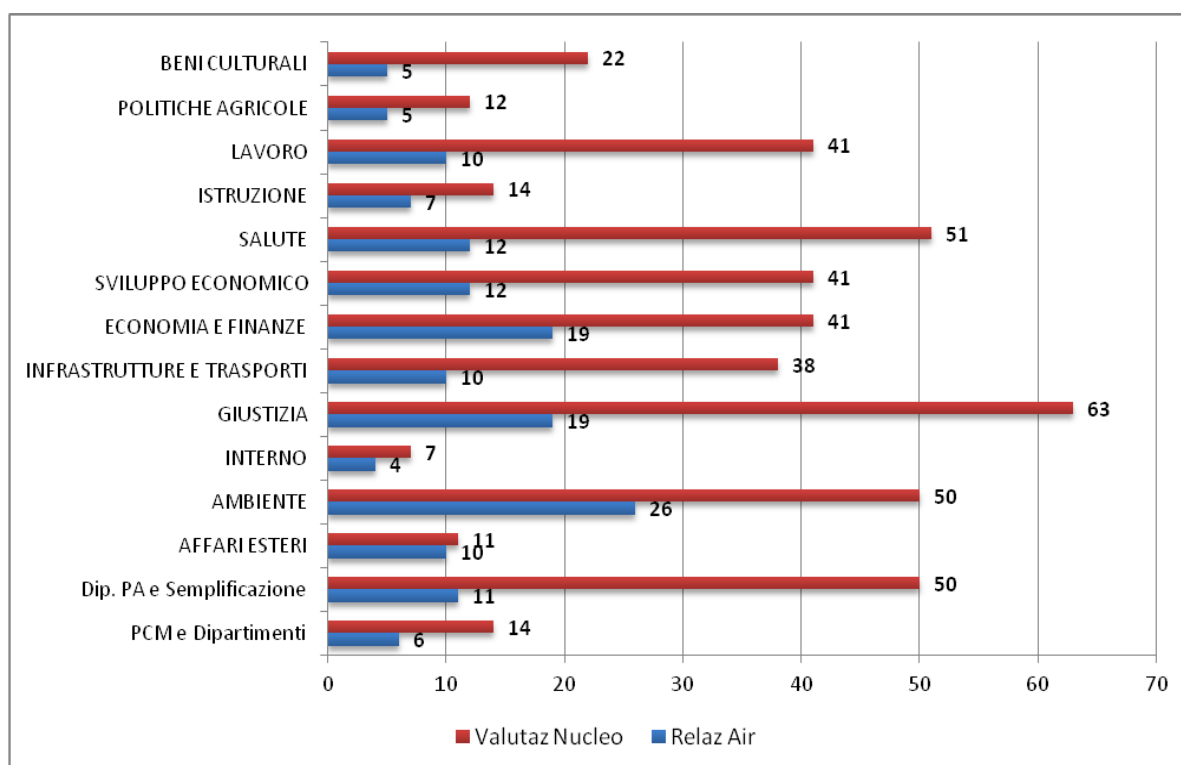
³² Tale funzione assegnata, tra le altre, ai NVVIP, è stata ribadita dall'articolo 5 ("Analisi di impatto della regolamentazione") del citato DPCM 21 dicembre 2012, n. 262.

³³ La vigente normativa prevede che tutti i provvedimenti, salvo i casi di esclusione e esenzione, siano indistintamente corredati di relazione AIR, a prescindere dalla rilevanza degli impatti.

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.

Tabella 2

Attività Nucleo AIR - Numero provvedimenti normativi "significativi" e numero delle relative valutazioni delle relazioni AIR, per amministrazione proponente



La collaborazione con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione

Nel quadro delle iniziative per la crescita delle competenze, i corsi formativi promossi dal DAGL in collaborazione con la SNA – di cui si riferirà nel successivo paragrafo - hanno visto la partecipazione del Nucleo AIR nella fase di programmazione e nelle giornate di *follow up*. Come dato rilevante, si segnala che circa il 50% dei partecipanti proveniva da uffici differenti dai legislativi. Questo aspetto conferma, sia pur in modo non ancora sufficiente, l'affermarsi di uno degli indirizzi impressi ai corsi e all'attività di promozione, circa la necessità di coinvolgimento, nelle attività formative, del personale dei settori operativi.

L'attività del Nucleo Air a supporto delle consultazioni svolte per la definizione e la valutazione del nuovo codice dei contratti pubblici

1) Consultazioni per l'elaborazione del nuovo codice

Nel corso del 2016, il DAGL ha curato, con l'ausilio del Nucleo Air, la programmazione e la realizzazione delle consultazioni a supporto dell'elaborazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante il nuovo codice dei contratti pubblici e delle concessioni (d'ora innanzi, codice appalti)³⁴.

Tali attività – realizzate sulla base delle disposizioni contenute nella legge 28 gennaio 2016, n. 11³⁵ – hanno richiesto in primo luogo la definizione di un programma delle consultazioni in cui sono stati definiti i seguenti elementi:

- a) numero di consultazioni da svolgere;
- b) obiettivi delle consultazioni;
- c) soggetti da consultare;
- d) modalità di svolgimento delle consultazioni;
- e) tempi di realizzazione.

Il programma è stato condiviso nell'ambito della Commissione per la riforma del codice appalti, a cui hanno partecipato sia rappresentanti di amministrazioni dei diversi livelli di governo, sia esperti di settore.

Tenuto conto dei tempi particolarmente ristretti per lo svolgimento delle consultazioni (dettati dal breve periodo intercorrente tra l'approvazione della legge delega ed il termine previsto per il recepimento delle direttive europee in materia), nonché delle informazioni già disponibili sulla base delle audizioni svolte dal Parlamento in vista dell'approvazione della legge n. 11 del 2016, si è deciso di svolgere due consultazioni, seguendo come criterio di selezione dei soggetti da consultare la loro rappresentatività e rilevanza.

Più in dettaglio, la prima consultazione, di tipo scritto, è stata realizzata per raggiungere i seguenti obiettivi:

³⁴ Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante “Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”

³⁵ Legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante: “Deleghe al Governo ((per l'attuazione delle direttive)) 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”. L'art. 1, comma 2, della legge n. 11 del 2016 stabilisce che “Nell'esercizio delle deleghe di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei ministri coordina, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentita l'ANAC, lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa”.

- Individuare, secondo la rilevanza per i consultati, le disposizioni a recepimento facoltativo delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e i criteri di delega che si riferiscono ad ambiti o materie non disciplinati in modo specifico e puntuale dalle direttive;
- Raccogliere suggerimenti ed opinioni sulle disposizioni a recepimento facoltativo e sui criteri di delega.

Attraverso un indirizzo PEC dedicato, ai soggetti consultati è stato inviato un documento di consultazione in cui sono state illustrate le finalità perseguite, le informazioni utili a comprendere il contesto in cui le consultazioni sono svolte, le modalità e i termini per la partecipazione. All'esito delle risposte pervenute, è stato possibile ordinare le disposizioni a recepimento facoltativo delle direttive e i criteri di delega sulla base della rilevanza rivestita per i consultati; ciò ha fornito all'amministrazione un chiaro quadro di sintesi delle priorità dei consultati sia rispetto ai margini di discrezionalità concessi agli Stati membri dal legislatore europeo, sia rispetto ai criteri determinati dal Parlamento per l'esercizio della delega.

Successivamente all'esame dei contributi pervenuti all'esito della prima consultazione, è stato organizzato un incontro, tenutosi il 17 febbraio 2016 e presieduto dal Capo del DAGL, con le principali categorie di soggetti privati destinatari della riforma.

Gli obiettivi di questa seconda consultazione sono stati i seguenti:

- approfondire i suggerimenti pervenuti attraverso i contributi scritti inviati durante la prima consultazione;
- fornire ai soggetti consultati l'opportunità di ottenere chiarimenti sui principali aspetti della riforma in esame e formulare ulteriori osservazioni e proposte sui possibili contenuti del nuovo codice.

L'incontro è stato, quindi, un'occasione di dialogo tra le amministrazioni presenti (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Presidenza del Consiglio dei ministri) e tutti i partecipanti, nonché un momento di confronto tra i vari *stakeholder* sui contenuti del decreto in via di elaborazione, facendo emergere i diversi punti di vista e le proposte specifiche relative ai principali temi oggetto dell'intervento normativo.

Anche a seguito del suddetto incontro, è stato consentito a tutti i consultati di inviare ulteriori contributi scritti, che sono stati esaminati ai fini dell'elaborazione della nuova disciplina.

Nella relazione Air relativa allo schema del nuovo codice si è dato conto dei soggetti consultati, delle modalità di consultazione utilizzate, dell'elenco degli argomenti sui quali sono stati forniti specifici suggerimenti, nonché dei contributi inviati nel corso delle consultazioni.

2) Consultazioni per la valutazione degli effetti prodotti dal nuovo codice

Il Nucleo Air ha anche collaborato alla realizzazione delle consultazioni svolte dalla Cabina di regia³⁶ in vista della emanazione del decreto correttivo e integrativo del codice appalti.

Ai fini dell'elaborazione di tale decreto sono state realizzate due consultazioni:

- una consultazione rivolta ai RUP delle stazioni appaltanti;
- una consultazione, rivolta alle principali categorie di soggetti destinatari del codice, svolta ai sensi dell'articolo 1, commi 2 e 8, della legge n. 11 del 2016, avente ad oggetto il testo coordinato degli articoli del codice oggetto di correzioni e modifiche.

Quanto, in particolare, alla prima consultazione, svoltasi dal 16 dicembre 2016 al 16 gennaio 2017, essa è stata rivolta a tutti i RUP delle stazioni appaltanti delle amministrazioni centrali, regionali e locali. Ai soggetti consultati è stato inviato, utilizzando una PEC dedicata, un questionario di rilevazione elaborato, con il supporto del Nucleo Air, sulla base dei profili critici emersi nell'ambito della Cabina di regia e tradotto in formato elettronico dal Ministero delle infrastrutture e i trasporti (MIT) e l'AgID. Il questionario – che, oltre alle domande "a risposta chiusa" sulle difficoltà applicative riscontrate dalle stazioni appaltanti, prevedeva anche la possibilità di segnalare sinteticamente, in appositi "campi liberi", ulteriori criticità riscontrate, in modo da fotografare con quanta più accuratezza possibile le aree e le norme su cui intervenire – era volto a rilevare le principali difficoltà attuative e a raccogliere proposte di riformulazione normativa in vista dell'elaborazione del provvedimento correttivo del codice.

³⁶ La Cabina di regia è stata istituita in attuazione dell'art. 212 del D.lgs. 50/2016, che al comma 1 dispone, tra l'altro, che tra i suoi compiti rientrano i seguenti: "a) effettuare una ricognizione sullo stato di attuazione del presente codice e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione anche al fine di proporre eventuali soluzioni correttive e di miglioramento; (...) c) esaminare le proposte di modifiche normative nella materia disciplinata dal presente codice al fine di valutarne l'impatto sulla legislazione vigente, garantire omogeneità e certezza giuridica, supportando la competente struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri nel coordinamento dei vari interventi regolatori nel settore".

Sono state inviate 65.000 mail ai RUP, di cui 48.000 confermate in ricezione; sono pervenute 1.718 risposte, di cui il 75% provenienti dalle amministrazioni centrali. I risultati della consultazione sono stati elaborati su base regionale dagli Osservatori, con il supporto del loro organo di coordinamento tecnico, ITACA, e a livello nazionale dal MIT e dall'AgID. La consultazione è stata accompagnata da un'attenta analisi preliminare delle sollecitazioni, formali e informali, pervenute dagli operatori del settore e ha costituito un punto di partenza imprescindibile per l'elaborazione del testo del correttivo.

Anche in questo caso, obiettivi, tempi e risultati della consultazione sono stati riportati nella relazione Air relativa allo schema di decreto correttivo del codice appalti.

Il supporto alla redazione delle relazioni AIR

Il Nucleo AIR ha supportato lo sviluppo del processo valutativo e la redazione della connessa relazione AIR di alcuni provvedimenti normativi che vedevano la Presidenza del Consiglio dei ministri come proponente o co-proponente. In particolare, si tratta di 9 provvedimenti o parti di provvedimenti, fra i quali:

- a) decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, recante il nuovo codice dei contatti pubblici;
- b) decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante riordino e ridefinizione della disciplina processuale delle tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte;
- c) decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, recante disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del corpo forestale dello stato ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche;
- d) conversione in legge del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, recante misure urgenti per interventi nel territorio (limitatamente ad alcuni articoli).

La strategia di supporto al miglioramento delle relazioni AIR

Un approfondimento delle considerazioni più sopra svolte evidenzia come, malgrado le AIR dei provvedimenti ritenuti significativi siano state sottoposte da parte del Nucleo mediamente ad oltre tre valutazioni successive, la qualità delle relazioni stesse richieda ancora sostanziali miglioramenti. Di questa situazione si è fatto interprete con crescente frequenza