

Diverse sono state anche le iniziative in tema di regolazione a livello europeo cui l'Italia ha preso parte nel corso dell'anno 2015.

Ad Amsterdam, nel gennaio 2015, e a Madrid, nell'ottobre 2015, si sono svolti degli incontri a carattere seminariale organizzati dai Ministeri degli affari economici dei Paesi Bassi e della Spagna, e incentrati sullo scambio di *best practices* tra i Paesi più avanzati in tema di politiche di regolazione, nonché di confronto sui temi al centro del dibattito in materia, quali segnatamente le metodiche di organizzazione e utilizzo dei risultati delle consultazioni degli interessati, e le misure di riduzione degli oneri della regolazione per le PMI e più in generale nei settori produttivi in cui il carico regolatorio è maggiore.

Il Governo italiano è stato anche cofirmatario di due lettere<sup>6</sup> indirizzate al primo Vicepresidente della Commissione UE, l'olandese Frans Timmermans, nelle quali gli Stati Membri firmatari esortano la Commissione a un maggiore impegno su tutti i temi principali dell'Agenda della *better regulation*, e in particolare sul tema della riduzione degli oneri per le imprese, della indipendenza degli organismi preposti allo scrutinio delle analisi di impatto, della elaborazione di un *corpus* normativo in grado di supportare la competitività e la capacità innovativa del sistema economico europeo e delle PMI, e di un più sistematico ricorso allo strumento delle consultazioni.

## 1.2 Il nuovo Accordo Interistituzionale “Legiferare meglio”

Nell'ambito dell'Agenda per la qualità della regolazione adottata il 19 maggio 2015 (cfr. supra, par. I.1.1), la Commissione europea ha presentato una prima proposta per un nuovo “Interinstitutional Agreement on Better Law-Making”, sostitutivo dell'omonimo testo del 2003. L'Accordo, che rientra tra le priorità della Commissione Juncker, si pone l'obiettivo di migliorare l'efficacia del processo legislativo europeo, di concentrare la normativa europea sulle aree in cui essa assicura il maggior valore aggiunto, di ridurre gli oneri amministrativi per cittadini e imprese e di aumentare la trasparenza e la partecipazione nei processi normativi dell'UE.

A seguito dei negoziati tra le tre istituzioni europee chiamate a sottoscriverlo (e delle conseguenti modifiche rispetto alla proposta iniziale della Commissione), l'Accordo è stato

<sup>6</sup> Per il governo italiano, la prima lettera congiunta del 1 Aprile 2015 è stata sottoscritta dal Ministro della Funzione Pubblica Marianna Madia, mentre la seconda lettera del 26 novembre 2015 dai Ministri della Funzione Pubblica Marianna Madia, dello Sviluppo Economico Federica Guidi e dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, Sandro Gozi.

approvato dal Consiglio UE il 15 dicembre 2015<sup>7</sup> e dal Parlamento europeo il 9 marzo 2016<sup>8</sup> ed entrerà in vigore a breve.

Le principali novità dell'Accordo riferite in modo specifico agli strumenti di qualità della regolazione sono le seguenti.

In primo luogo, si stabilisce che in occasione della nomina della Commissione le tre istituzioni individueranno le priorità del programma pluriennale. Inoltre, la Commissione si impegna a consultare Parlamento e Consiglio UE prima dell'adozione del programma annuale di lavoro (che corrisponde all'agenda normativa); inoltre, le tre istituzioni concorderanno alcune priorità legislative a cui garantire maggiore attenzione, secondo quanto indicato da una "dichiarazione congiunta" dei rispettivi Presidenti. Nel definire l'agenda si dovrà prendere in considerazione il "costo della non-Europa" e il "valore aggiunto europeo" delle proposte normative.

Nel disciplinare l'analisi di impatto della regolazione l'Accordo attribuisce un rilievo specifico alla valutazione degli effetti sulla competitività (come, peraltro, più volte richiesto negli ultimi anni dal Consiglio UE e come ribadito dalla stessa Commissione), sulle PMI e sulla digitalizzazione, nonché al "costo della non-Europa". Dal canto loro, Consiglio e Parlamento, laddove ritenuto opportuno, svolgeranno l'AIR sugli emendamenti più significativi apportati alle proposte della Commissione e a tal fine potranno chiedere il supporto di quest'ultima. Rispetto alla prima bozza, viene meno la creazione di un "panel di esperti indipendenti" che avrebbe dovuto svolgere l'AIR in caso di disaccordo tra le tre istituzioni sull'impatto di una proposta.

L'Accordo fa riferimento esplicito al concetto di "ciclo della regolazione", collegando da un punto di vista logico e temporale strumenti ex ante ed ex post di valutazione dell'impatto a sostegno del processo decisionale. In quest'ottica, si sottolinea che la valutazione ex post (di norme e politiche pubbliche) debba fornire la base conoscitiva per l'analisi ex ante, ribadendo un concetto già fatto proprio dalla Commissione nell'ambito del programma REFIT; nello svolgimento di tali valutazioni andranno altresì evitati oneri amministrativi eccessivi, in particolare per gli Stati Membri. Tutte e tre le istituzioni faranno ricorso alle clausole di revisione, che prevedono la valutazione in itinere/ex post degli atti

<sup>7</sup> Cfr. <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/better-regulation/>

<sup>8</sup> Il testo è disponibile sul sito <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0081+0+DOC+XML+V0//EN>

normativi; inoltre, valuteranno se introdurre anche le c.d. “sunset clauses”, ovvero disposizioni che predeterminano la durata dei provvedimenti.

Nel sottolineare la rilevanza della consultazione degli *stakeholders* ai fini della qualità del processo legislativo, si stabilisce che la Commissione svolgerà una consultazione pubblica prima dell’adozione di una proposta, assicurando in particolare la partecipazione delle PMI e dei destinatari finali dell’intervento. Così come per l’AIR, anche i risultati delle consultazioni saranno comunicati il prima possibile ai co-legislatori e resi pubblici.

L’Accordo prevede anche forme di cooperazione tra le tre istituzioni per garantire la semplificazione e per evitare un eccesso di norme e di oneri amministrativi. Al riguardo, nell’ambito del programma REFIT la Commissione presenterà ogni anno i risultati raggiunti, inclusa un’indagine sugli oneri. L’Accordo tiene anche conto del dibattito degli ultimi anni in tema di quantificazione degli oneri regolatori e, in particolare, delle conclusioni del Consiglio UE in tema di “smart regulation” adottate durante il semestre di Presidenza italiana dell’UE: si prevede che la Commissione stimerà, laddove possibile, i risparmi associati alle proposte di semplificazione e che valuterà l’introduzione, nell’ambito di REFIT, di obiettivi di riduzione degli oneri regolatori in specifici settori.

Alcune delle novità più significative dell’Accordo riguardano gli atti delegati e di esecuzione di cui agli articoli 290 e 291 del TFUE (su cui è stata anche sottoscritta una “intesa comune” allegata all’Accordo): l’AIR viene estesa a tali atti nel caso in cui si preveda che essi produrranno “significativi effetti” di tipo economico, sociale o ambientale; ai fini dell’elaborazione degli atti delegati, la Commissione si avvarrà sistematicamente della consultazione degli esperti nazionali, nonché della consultazione pubblica; le tre istituzioni si impegnano ad aumentare la trasparenza e conoscibilità degli atti in questione e a lavorare insieme per definire criteri utili a distinguere chiaramente le due tipologie di provvedimenti.

Sempre in tema di trasparenza, si segnalano gli impegni che le tre istituzioni assumono, tra l’altro, in merito ai c.d. triloghi, alla comunicazione congiunta sugli esiti dell’iter normativo e alla creazione di un database condiviso sullo stato di avanzamento delle iniziative legislative (previsto al più tardi per il 2017).

Infine, l’Accordo interistituzionale contiene anche un riferimento al gold-plating (ovvero, all’introduzione, in sede di recepimento, di adempimenti ulteriori rispetto a quelli richiesti dalla normativa europea): agli Stati è chiesto di rendere identificabili – nel provvedimento che recepisce una direttiva o nei relativi documenti di accompagnamento – le misure aggiuntive rispetto alla legislazione europea.

### 1.3 Iniziative OCSE in tema di qualità della regolazione

Il “Regulatory Policy Outlook”, presentato al pubblico alla riunione dei Ministri della Funzione Pubblica riuniti ad Helsinki, a fine ottobre 2015, è il primo rapporto sullo stato di applicazione della Raccomandazione del Consiglio sulla politica e la governance della regolazione del 2012<sup>9</sup>, nei 34 Paesi dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), basato sui risultati dell’indagine sugli indicatori della regolazione condotta nel 2014<sup>10</sup> attraverso la somministrazione di un complesso questionario ai Governi dei Paesi membri<sup>11</sup>. Lo studio analizza il ciclo della regolazione e gli assetti istituzionali che lo governano e l’attuazione dei tre principali strumenti di policy per la qualità della regolazione (consultazione degli *stakeholders*, analisi di impatto della regolamentazione e valutazione ex post della regolazione).

Il rapporto ha evidenziato la necessità che gli Stati Membri abbiano un proprio organismo indipendente di valutazione. L’indipendenza dell’organismo garantisce che l’attività di controllo svolta dallo stesso contribuisca al miglioramento della qualità dell’analisi di impatto. In 26 Paesi su 34 esiste un organismo governativo di valutazione esterno al Ministero titolare dell’iniziativa normativa.

In particolare, per l’attività di consultazione l’OCSE ha rilevato la necessità che gli *stakeholders* (cittadini, lavoratori, datori di lavoro) siano interessati in tutto il ciclo di governance della regolazione. Nel rapporto si rileva che la maggior parte degli Stati Membri utilizza le consultazioni solo nella fase preliminare alla scelta delle opzioni alternative di regolazione. L’OCSE, invece, raccomanda di utilizzare le consultazioni anche nella fase relativa alla verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati e alla valutazione dei costi-benefici effettivamente prodotti dalla normativa considerata. L’OCSE auspica, inoltre, l’incremento dell’utilizzo delle nuove tecnologie digitali.

Per quanto concerne specificamente l’analisi di impatto, è risultato che 33 Stati su 34 hanno previsto in un testo normativo l’obbligo di espletare tale procedura. In detto contesto sono state segnalate le seguenti criticità: la stima dei costi-benefici della regolazione è effettuata nell’analisi d’impatto da quasi tutti gli Stati Membri, ma in molti casi è ancora non

<sup>9</sup> OECD (2012) Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/101787/9789264209022-en>.

<sup>10</sup> OECD REGULATORY Policy Outlook 2015

<sup>11</sup> Le informazioni e le risposte al questionario sono state elaborate dal DAGL e dal Dipartimento della Funzione Pubblica

soddisfacente; l'opportunità di pubblicare l'AIR on-line, in ossequio al principio di trasparenza.

In merito alla procedura di verifica dell'analisi di impatto, il Rapporto ha evidenziato che in molti Stati non è espletata regolarmente (è prevista normativamente soltanto da 20 Paesi su 34 e solo 7 Paesi la effettuano con regolarità).

Per quanto riguarda nello specifico l'Italia, nel rapporto è evidenziato che il Paese ha riportato un risultato complessivo allineato alla media degli altri Paesi OCSE per quanto riguarda la valutazione d'impatto e la valutazione ex-post. Per quanto concerne, invece, il coinvolgimento degli *stakeholders* ha riportato un risultato inferiore alla media.

Sono state, inoltre, formulate le seguenti osservazioni:

- necessità di aumentare il grado di trasparenza. Per l'analisi ex-ante è stato suggerito di pubblicare i risultati dell'analisi d'impatto per effettuare sugli stessi una consultazione preventiva;
- opportunità di effettuare una programmazione dell'attività normativa. Sarebbe opportuno realizzare una pianificazione dell'attività normativa, pubblicata on-line;
- opportunità di introdurre un test-soglia, al fine di concentrare l'analisi d'impatto sulla normativa di impatto maggiormente significativo.

#### **1.4 Il raccordo tra valutazione di impatto a livello nazionale ed europeo: l'Air in "fase ascendente".**

Come emerge chiaramente dalle novità descritte nei paragrafi precedenti, gli strumenti di valutazione dell'impatto della regolazione hanno assunto una rilevanza sempre maggiore anche a livello europeo.

Non solo tutte le principali iniziative della Commissione sono da tempo sottoposte ad Air e a consultazione pubblica, ma il nuovo accordo interistituzionale, come già ricordato, rilancia il ricorso all'analisi di impatto da parte del Consiglio UE; analogamente negli ultimi anni anche il Parlamento europeo ha sempre più ampliato il ricorso all'Air. Coerentemente con l'approccio ciclico alla regolazione, la Commissione sta cercando di ancorare progressivamente l'analisi ex ante a quella in itinere ed ex post, come dimostra il programma REFIT. Secondo gli ultimi dati<sup>12</sup>, dall'avvio di tale programma la Commissione ha proposto 58 interventi legislativi (aventi ad oggetto semplificazioni, codificazioni, nonché abrogazioni

<sup>12</sup> Commissione europea, *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) State of Play and Outlook "REFIT Scoreboard"*, 19 maggio 2015

e la cui definizione è avvenuta, nella maggior parte dei casi, a seguito di valutazioni di impatto ex ante o ex post), di cui 25 già approvati; sono state realizzate valutazioni di adeguatezza della normativa (*fitness checks*) in 11 settori e a fine 2015 ne erano previsti altri 31. Una parte significativa di tali iniziative è rivolta a ridurre gli oneri regolatori ritenuti eccessivi e sproporzionati, soprattutto per le PMI, inclusa l'introduzione di regimi di esenzione (dagli adempimenti normativi) specificamente rivolti alle piccole e medie imprese. È evidente dunque, data l'importanza che la normativa europea riveste a livello nazionale, quanto sia importante una partecipazione attiva e una maggiorata sensibilità alle relative tematiche: la concreta partecipazione all'analisi di impatto delle proposte della Commissione, attraverso lo svolgimento di una "Air in fase ascendente", consentirebbe di evidenziare, in una fase iniziale dell'iter normativo (quando, in particolare, diverse opzioni di intervento sono ancora in via di definizione), i possibili impatti positivi e negativi a livello nazionale, fornendo un ulteriore supporto alla posizione negoziale del nostro Paese.

Al fine di cogliere appieno tali opportunità, è necessario dedicare, tra l'altro, una attenzione specifica alla definizione di metodologie e procedure che assicurino la massima efficacia della partecipazione delle amministrazioni nazionali ai processi di valutazione di impatto a livello UE. Al tempo stesso, occorre garantire un approccio selettivo, che concentri gli sforzi sui provvedimenti di maggiore rilevanza per l'Italia e garantisca proporzionalità dell'analisi; tale selettività richiede una attenta programmazione (che tenga anche conto del programma di lavoro annuale della Commissione e delle analisi di impatto previste), nonché un lavoro di squadra tra le amministrazioni. La sensibilità per la riconosciuta valenza strategica di tale approccio e di tale "presenza attiva" inducono alla ricerca di scelte organizzative che, garantendo le necessarie risorse aggiuntive, non trascurino tali ambiti di azione, di cui si sono colti gli spunti di efficacia e che si sono intesi attenzionare in questa sede.

## **2 IL CONTESTO NAZIONALE**

### **2.1 La valutazione della regolazione nelle amministrazioni centrali**

#### **2.1.1 Riferimenti introduttivi**

##### **A.I.R.**

Qualche nota di richiamo per agevolare la lettura della presente relazione.

L'AIR consiste nella valutazione, da svolgersi nel corso dell'istruttoria normativa, degli effetti attesi derivanti dalle norme che si intendono introdurre nell'ordinamento.

Elementi qualificanti di questa analisi sono la descrizione delle motivazioni che giustificano l'intervento, l'individuazione degli obiettivi, l'elaborazione di una pluralità di opzioni di intervento e la valutazione degli effetti positivi e negativi derivanti da tali opzioni con particolare riguardo ai soggetti esterni all'amministrazione (cittadini e imprese). La finalità dell'AIR è di fornire al decisore informazioni utili a valutare preventivamente l'efficacia dell'intervento proposto e l'impatto sociale ed economico che lo stesso potrà produrre.

La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo. L'amministrazione competente ad elaborare e presentare l'iniziativa normativa provvede all'elaborazione dell'AIR e ne comunica al DAGL i risultati in apposita relazione (Relazione AIR, appunto). Spetta al DAGL – che in materia di AIR e VIR è il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, europeo e internazionale – assicurare il coordinamento delle amministrazioni ed eventualmente consentire, su motivata richiesta dell'amministrazione proponente l'iniziativa regolatoria, l'esenzione dall'AIR.

Sul piano organizzativo, ogni amministrazione individua l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR (nonché della VIR); il DAGL invece cura l'elaborazione delle metodologie in tema di AIR, ATN e VIR, coordina e sovrintende all'applicazione della disciplina in materia.

Si è già riferito, in premessa, che nel corso del 2015 non sono segnalate novità normative relative all'AIR. Non si è, infatti, ancora concluso il percorso di definizione del nuovo regolamento sulla disciplina della valutazione di impatto, preannunciato nella Relazione al Parlamento per il 2014, in quanto si è ritenuto opportuno, da parte del nuovo Capo Dipartimento, un'attualizzazione delle risultanze della consultazione svolta all'epoca sul tema e, dall'altro, una più attenta analisi delle esigenze migliorative, sia alla luce delle nuove tendenze europee, di cui si è data evidenza, sia alla luce del consolidarsi delle modalità di effettuazione del bilancio sugli 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.

Si è altresì accennato alla sempre più marcata tendenza all'affermazione di una "cultura dell'AIR", favorita dagli sforzi congiunti intrapresi dall'organo di coordinamento,

coadiuvato dal nucleo di esperti, dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione e, non ultime, dalle componenti interne alle singole Amministrazioni, rese più sensibili all'utilità degli strumenti della qualità della regolazione.

Non può, nel contempo, negarsi che permangano tuttora talune criticità, nonostante i continui richiami del DAGL alla necessità di assicurarne la rimozione. Se ne offre qui di seguito una sintesi:

- la relazione AIR, così come attualmente elaborata, viene ad essere, di fatto, un documento redatto dopo il percorso di elaborazione del provvedimento e non piuttosto in affiancamento e in ausilio allo stesso. Per la sua costante collocazione in una fase di elaborazione avanzata, anziché nella fase genetica dell'atto, questo strumento finisce per costituire un onere burocratico per l'amministrazione, perdendo la funzione di mezzo per incrementare l'*accountability* dell'azione pubblica e di comunicazione delle politiche pubbliche;
- permane un'enfasi sulle motivazioni giuridiche (che in sede di AIR dovrebbero avere minore rilievo) piuttosto che gli aspetti "sostanziali" (socio-economici) che motivano l'intervento -e di cui gli aspetti giuridici dovrebbero essere conseguenza- e nel contempo si presta debole attenzione agli impatti dell'intervento pubblico, anche solo in termini di quantificazione dei destinatari diretti e indiretti;
- manca un'esposizione chiara e comprensibile, che sia fruibile anche per i "non addetti ai lavori", cittadini e imprese: la relazione AIR dovrebbe essere, infatti, strumento di valutazione sostanziale e trasparente degli effetti del provvedimento e dei cambiamenti concreti che esso determinerà, sia pur valutati in termini meramente qualitativi. La relazione, in quanto a disposizione dell'organo politico e dei cittadini, dovrebbe essere caratterizzata da chiarezza espositiva e accessibilità;
- le procedure di consultazione, sia pur notevolmente aumentate nel 2015, restano ancora numericamente minoritarie; inoltre, quelle effettuate sono spesso descritte e documentate in modo carente;
- le opzioni vengono spesso riferite allo strumento normativo da utilizzare, piuttosto che a modalità e strumenti di intervento alternativi in relazione agli obiettivi sociali ed economici assunti/dichiarati; in molti casi viene dichiarata "l'assenza di opzioni";
- laddove si tratta di recepimento di norme comunitarie, spesso, tra l'altro, non vengono evidenziate e considerate le opzioni di scelta lasciate alla discrezione della legislazione

nazionale e, soprattutto, non viene fatta un'analisi attenta e puntuale del *gold-plating*. In questi casi, sarebbe inoltre importante rendere conto del contributo nazionale alla fase ascendente (ovverosia, alla fase di elaborazione dell'intervento normativo in sede europea), in modo da evidenziare anche il senso delle opzioni regolatorie previste dalla normativa in via di recepimento..

Al fine di agevolare il superamento di tali criticità, il DAGL ha posto in essere un insieme di strumenti e di iniziative, secondo una strategia integrata, di cui si dirà in modo specifico più avanti. I punti essenziali di tale strategia sono i seguenti:

- realizzazione di moduli formativi sulle procedure valutative, in collaborazione con la SNA;
- incontri periodici tra i referenti Air delle amministrazioni e gli esperti del Nucleo;
- indicazione, all'interno delle schede valutative sistematicamente predisposte da parte del Nucleo AIR, di suggerimenti specifici per il miglioramento delle relazioni;
- predisposizione di una "checklist di autovalutazione", a supporto delle amministrazioni nel processo di elaborazione della relazione AIR.

In un'ottica di aggiornamento periodico anche "interno" alla struttura, ci si prefiggono momenti di consultazione/briefing per condividere, in una prospettiva di sempre maggiore semplificazione/ottimizzazione del risultato, l'approccio allo strumento, valorizzandone gli aspetti informali su quelli formali, in un'ottica di effettivo help desk nei confronti delle amministrazioni, che continuano erroneamente a percepire lo strumento con un inutile aggravio procedurale a corredo del provvedimento normativo, senza coglierne le potenzialità strategiche a supporto delle scelte di governo e per buona riuscita sui destinatari.

#### **V.I.R.**

Per quel che concerne la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), è utile ricordare che tale strumento è la valutazione, svolta dopo un certo periodo di tempo dall'adozione di un atto normativo, degli effetti prodotti sui destinatari della regolazione e dell'efficacia (o inefficacia) raggiunta; trattasi, quindi, di una analisi *ex post*, la cui finalità principale è di evidenziare in che misura l'intervento abbia generato impatti coerenti con le finalità perseguite e quali circostanze ne hanno decretato il successo o l'insuccesso.

La disciplina attuativa della VIR è contenuta nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2009, n. 212. La modifica di maggior rilievo intervenuta in materia è recata dall'articolo 14, comma 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, così come novellato dall'articolo 3, comma 2, del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, il quale ha soppresso le disposizioni che prevedevano che la VIR venisse applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione e, successivamente, periodicamente a cadenze biennali. E' il caso di segnalare che la previsione delle cadenze biennali è rimasta nel DPCM 19 novembre 2009, n. 212 (art. 2, comma 1), e quindi la stessa dovrebbe mantenere la sua valenza cogente, dal momento che la norma primaria non contempla disposizioni in contrasto, tali da poterne determinare l'abrogazione implicita.

Come si avrà modo di constatare nel successivo paragrafo, il numero di relazioni VIR pervenute al DAGL nel corso del 2015 si mantiene in limiti preoccupanti, ciò che costituisce, purtroppo, una costante tra i rilievi delle criticità contenuti nelle relazioni annuali al Parlamento.

Giova, comunque, evidenziare che il tema VIR è ampiamente sviluppato nel contesto delle previsioni del sopra citato nuovo Regolamento, di imminente varo. Nello schema di provvedimento è, infatti, prevista una compiuta disciplina della VIR, finalizzata alla razionalizzazione dell'impiego di tale strumento con riguardo sia alla tipologia di atti da sottoporre ad analisi *ex post* sia all'individuazione di periodi temporali di riferimento più congrui.

#### **A.T.N.**

E' noto che gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali, devono essere accompagnati, oltre che dalla Relazione AIR, anche da una relazione recante l'analisi tecnico-normativa (ATN), anch'essa predisposta dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa.

Secondo la definizione contenuta nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 (pubblicata nella G.U. 18 settembre 2008, n. 219), che ha innovato l'originaria disciplina dell'analisi tecnico-normativa recata dalla Direttiva PCM 27 marzo 2000, l'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente e dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina comunitaria e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione. L'ATN è contenuta in una

Relazione che viene redatta secondo una griglia metodologica allegata alla citata Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008.

Come riportato nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009 sull'istruttoria degli atti normativi del Governo (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 82 dell'8 aprile 2009), la griglia metodologica dell'ATN, originariamente strutturata in 13 indicatori, allo stato ne contiene 23, divisi in tre parti: 1. Contesto nazionale; 2. Contesto internazionale; 3. Qualità sistematica e redazionale. Nella rinnovata scheda ATN, a' termini della medesima Direttiva, viene attribuito maggiore spazio agli aspetti comunitari e internazionali rilevanti, con il chiaro obiettivo di assicurare la piena compatibilità delle nuove norme con l'ordinamento comunitario e migliorare la posizione italiana nel quadro delle procedure d'infrazione e delle sentenze di condanna, anche in materia di diritti dell'uomo.

Nel corso del 2015, non sono intervenute modifiche alla disciplina dell'ATN. Nel medesimo periodo, come si vedrà nelle pagine che seguono, si è registrato un considerevole aumento delle relazioni predisposte dalle amministrazioni proponenti a corredo dei provvedimenti di competenza.

In sede di verifica delle relazioni ATN, il DAGL ha avuto modo di individuare le principali difficoltà incontrate dalle proponenti sul corretto utilizzo della griglia metodologica: difficoltà che tuttora permangono -anche se in misura molto meno accentuata- nonostante l'esperienza maturata ormai pluriennale. Dal che è emersa la necessità di porre allo studio un'ipotesi di revisione e di aggiornamento sia della direttiva sull'analisi tecnico-normativa, ferma restando la sottoposizione di tutti gli schemi di atto normativo del Governo alla disciplina sull'analisi tecnico-normativa, che della griglia metodologica stessa, anche con l'obiettivo di inserire brevi linee guida alla predisposizione dell'ATN, indispensabili per evitare analisi giuridiche dal contenuto formalistico o di tipo meramente enunciativo presenti in alcune ATN esaminate, nonché di procedere ad adeguamenti terminologici e di semplificazione.

In tale contesto risiede la necessità di predisporre, altresì, alcune linee metodologiche sull'effettuazione delle ricerche della giurisprudenza rilevante da inserire nelle ATN e la necessità di individuare ulteriori indirizzi relativi ad analisi giuridiche ed ordinamentali, soprattutto nella parte relativa alla qualità sistematica e redazionale del testo normativo.

L'azione di riscontro da parte del DAGL ha comunque portato al sensibile miglioramento delle criticità emerse negli anni passati sulla compiuta analisi del corretto utilizzo della fonte normativa, sulla specifica indicazione della necessità dell'intervento

normativo in esame e sull'analisi di eventuali procedure di infrazioni aperte da parte della Commissione. Ulteriori riflessioni ed approfondimenti sulla necessità di revisione e aggiornamento dell'ATN saranno condotti dal DAGL in esito all'ampia riforma costituzionale approvata dal Parlamento, non ancora vigente, sia in merito alla semplificazione del procedimento legislativo che al nuovo assetto delle fonti del diritto.

\*\*\*\*\*

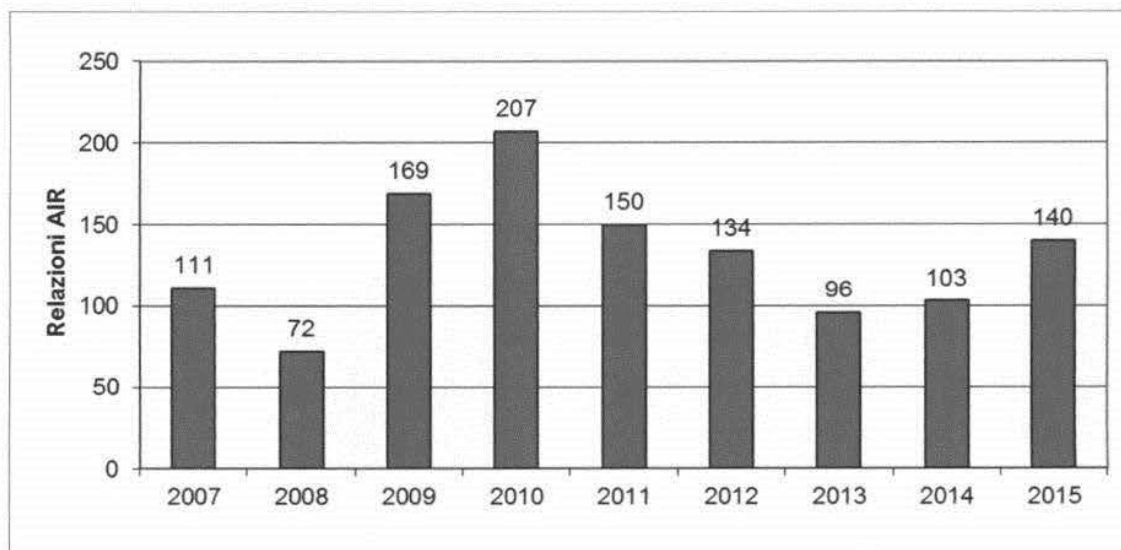
### 2.1.2 Applicazione da parte delle amministrazioni

Premesso quanto sopra, si espongono qui di seguito i dati relativi all'elaborazione degli strumenti di qualità della regolazione curata nel corso del 2015 dalle amministrazioni centrali.

#### A.I.R

A corredo degli schemi normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri, nel corso dell'anno 2015, le amministrazioni centrali hanno prodotto n. **140** relazioni AIR. Il grafico che segue mostra la serie storica delle relazioni AIR complessivamente prodotte ogni anno dalle amministrazioni centrali.

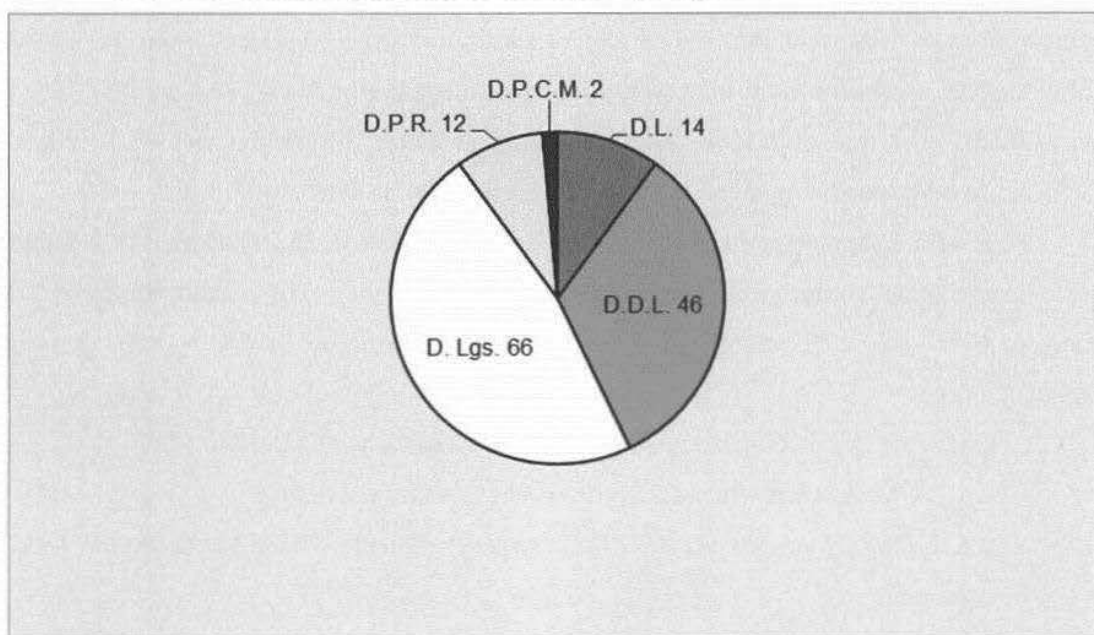
Grafico 1 – Relazioni AIR dal 2007 al 2015



Le 140 relazioni AIR sono così articolate: **n. 66** a corredo di decreti legislativi, **n. 14** a corredo di decreti legge, **n. 46** a corredo di disegni di legge (per tre disegni di legge, recanti ratifiche di accordi internazionali, sono state predisposte 9 relazioni AIR, per cui il totale effettivo delle relazioni prodotte risulta ammontare a 51), **n. 12** a corredo di decreti del

Presidente della Repubblica, n. 2 a corredo di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri. Occorre specificare che, relativamente ai decreti legge n. 3, 4, 92, 179 e 185, le relazioni AIR finali sono il risultato dell'assemblaggio, effettuato in sede di coordinamento dal DAGL, di distinte relazioni presentate dalle amministrazioni in ragione della competenza, *in parte qua*, sulle materie oggetto dei provvedimenti.

**Grafico 2 – Distribuzione relazioni AIR per tipo di provvedimento – Anno 2015**



Nell'anno 2014, le Relazioni AIR prodotte, in relazione a schemi normativi sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri, erano state complessivamente n. **103** (così articolate: n. **22** a corredo di decreti legislativi, n. **19** a corredo di decreti legge, n. **43** a corredo di disegni di legge, n. **10** a corredo di DPR, n. **9** a corredo di DPCM).

Come emerge dai grafici, il livello quantitativo di produzione delle relazioni AIR resta elevato, tanto da rapportarsi a quello di Paesi esteri con consolidata esperienza in materia, nonostante la circostanza che l'attività normativa del Governo è stata caratterizzata in modo incisivo, anche nell'anno 2015, dalla particolare rilevanza di interventi di decretazione d'urgenza (complessivamente n. 20, comunque in flessione rispetto al numero di 29 del 2014), ciò che determina -per la verità in misura sempre meno marcata- una significativa riduzione dei margini temporali disponibili per l'ordinario percorso istruttorio necessario per la corretta e completa impostazione delle relazioni AIR connesse agli interventi medesimi.

Prestando attenzione agli esiti dell'azione di riscontro compiuta dal DAGL sulle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni, si informa che nel 2015 si sono registrati n. **128** (nel 2014 n. 88) casi di integrazione sostanziale della relazione AIR che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL, pari al **87,67 %** del totale, esclusi meri interventi di rettifica formale, con un lieve incremento, quindi, rispetto alla percentuale dell'85 % del totale indicata per il 2014 nella precedente Relazione al Parlamento.

Le richieste di integrazione avanzata dal DAGL hanno in massima parte riguardato il completamento della relazione ed il chiarimento di parti della stessa con la corretta compilazione, secondo i punti indicati nel modello allegato alla citata Direttiva PCM del 16 gennaio 2013, al fine di inserire e/o aggiungere elementi informativi ritenuti essenziali, ovviamente nel rispetto comunque delle competenze di merito delle Amministrazioni.

È ancora da aggiungere che risultano altresì predisposte n. **55** Relazioni AIR a corredo di regolamenti di competenza ministeriale e n. **7** Relazioni AIR a corredo di DPCM comunicati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, legge 23 agosto 1988, n. 400, come da seguente elenco:

- n. 3 DPCM di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- n. 2 DM di competenza del Ministero degli Affari Esteri;
- n. 6 DM di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- n. 1 DM di competenza del Ministero della Difesa;
- n. 4 DM di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- n. 14 DM di competenza del Ministero della Giustizia;
- n. 5 DM e n. 1 DPCM di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- n. 10 DM e n. 1 DPCM di competenza del Ministero dell'interno;
- n. 2 DM di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica;
- n. 3 DM e n. 1 DPCM di competenza del Ministero della Salute;
- n. 8 DM e n. 1 DPCM di competenza del Ministero dello Sviluppo economico;

Riguardo ai contenuti delle Relazioni AIR, si conferma quanto già indicato nella precedente relazione annuale, vale a dire un *trend* di progressivo arricchimento dei vari settori, rispetto a quanto rilevato negli anni precedenti, con descrizioni di contenuti socio-economici oltre che giuridici nelle parti relative alla motivazioni dell'intervento ed

all'individuazione degli obiettivi, e con riferimenti più puntuali ad interlocuzioni con portatori di interessi nella parte relativa alle consultazioni. Si è registrato infatti da parte delle amministrazioni nel corso delle istruttorie AIR un incremento di valutazioni di opzioni alternative e degli effetti prodotti dalle soluzioni regolatorie prescelte rispetto all'anno 2014.

Si rileva, inoltre, che le amministrazioni, dopo iniziali titubanze, hanno proceduto ad operare nelle relazioni AIR anche stime di costi amministrativi introdotti e/o eliminati per obblighi informativi ai sensi del DPCM 25 gennaio 2013, con iniziative anche sul piano organizzativo interno.

Ciò premesso, nella tabella 1 qui di seguito si riportano, in riferimento agli ultimi tre anni, i dati relativi al numero delle Relazioni AIR che presentano indicazioni specifiche in ordine alla rappresentazione di contenuti quantificabili.

Tabella 1 - Dati di sintesi sui contenuti specifici delle Relazioni AIR

Contenuti	N. Relazioni AIR		
	2015	2014	2013
Sezione 1: informazioni quantitative sulla situazione esistente	96	58	39
Sezione 1: dati quantitativi relativi agli obiettivi dell'intervento	25	15	10
Sezione 2: consultazioni	75	45	26
Sezione 4: valutazione delle opzioni alternative	60	27	21
Sezione 5: stime quantitative relative a specifici effetti	23	7	9
Sezione 5: informazioni relative all'introduzione e/o eliminazione di costi amministrativi	43	29	11
Sezione 8: informazioni relative al superamento dei livelli minimi di regolazione comunitaria	2	2	3

Come si evince dai dati relativi alla Sezione 1, nel corso dell'anno 2015 le Amministrazioni hanno prestato maggiore attenzione nel fornire dati statistici riferiti al contesto sul quale viene ad agire il nuovo intervento regolatorio, ponendo in evidenza le criticità che si intendono superare con la normativa in via di introduzione (aumento del numero da 58 del 2014 a 96 del 2015, per una differenza incrementale di 38 relazioni). Appare invece di rilievo più contenuto l'incremento dei dati quantitativi relativi all'obiettivo

dell'intervento (dalle 15 relazioni presenti nel 2014 si è passati nel 2015 a 25, per un incremento di 10 relazioni).

Per quanto riguarda la Sezione 2, appare evidente, e da sottolineare come elemento di innegabile positività, che nel corso dell'anno 2015 le amministrazioni, nelle istruttorie A.I.R. hanno curato maggiormente la fase delle consultazioni (indipendentemente dalle modalità adottate per la consultazione), tenendo conto dei contributi apportati in vista della stesura del testo normativo. Si è infatti passati da 45 relazioni che hanno tenuto conto delle risultanze delle consultazioni nel 2014 a 75 relazioni nel 2015, con un incremento di 30 relazioni.

Anche con riferimento alla valutazione di opzioni alternative di merito (Sezione 4), molte delle quali scaturenti da contributi apportati in sede di consultazione, si è rilevato un incremento nel corso dell'anno 2015 rispetto all'anno 2014 (da n. 27 relazioni si è passati a n. 60 relazioni).

Con riguardo alla Sezione 5, relativa alla giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e la valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI, l'elaborazione dei relativi dati curati dalle amministrazioni si rivela sostanzialmente migliorata, anche se non è stato ancora raggiunto un livello ottimale. Nel caso dei dati forniti in tema di effetti dell'introducendo regime sulla collettività, dall'esame della tabella si ricava che nel corso del 2015 è stata sviluppata l'indagine - in termini differenziali rispetto alla situazione attuale - sui vantaggi, ovvero gli eventuali svantaggi, che l'opzione apporta alle diverse categorie di destinatari, nell'ottica di evidenziare al meglio le finalità dell'intervento (la stima corretta degli specifici effetti delle nuove norme risulta essere presente in n. 23 relazioni).

Del pari, l'indicazione dei costi amministrativi per oneri informativi introdotti e/o eliminati a carico di cittadini e/o imprese nel corso dell'anno 2015 ha registrato un incremento (dagli 29 provvedimenti del 2014 ai 43 provvedimenti del 2015): segno evidente dell'attenzione e degli sforzi migliorativi prestati dalle amministrazioni a tale importante connotato dell'impatto della normativa sui destinatari -che appare più approfondito rispetto al passato- e della contestuale, costante opera di monitoraggio e verifica esercitata dal DAGL sulle relazioni prodotte dalle amministrazioni, sovente invitate a fornire i relativi dati, ove assenti, o ad integrare i dati forniti, ove incompleti.

### **Esenzioni**