

I casi di esenzione dalla Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 9 del DPCM 11 settembre 2008, n. 170, concesse risultano essere nel 2015 n. **5** (n. 11 nel 2014), riferiti ai seguenti atti normativi:

1. d.m.: “Definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi all’assistenza ospedaliera, in attuazione dell’art. 15, co.13, let. c), del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che richiama l’art 1. co. 169 della legge 30 dicembre 2004, n. 311”;
2. d.l.: “Disposizioni urgenti per lo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali ed amministrative”;
3. d.lgs.: “Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l’adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione, a norma dell’articolo 21 della legge 7 agosto 2015, n. 124”;
4. d.d.l.: “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2015”;
5. d.l.: “Disposizioni urgenti in materia di proroga termini previsti da disposizioni legislative”.

#### **Esclusioni**

I casi di esclusione dalla Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 8 del DPCM 11 settembre 2008, n. 170, risultano essere nel 2015 n. **38** (n. 16 nel 2014), riferiti agli atti normativi di seguito elencati (si segnala che per il disegno di legge di ratifica di più accordi internazionali, di cui al successivo punto 32, sono presenti n. 3 comunicazioni di esclusione A.I.R.):

1. d.l.: “Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale nonché proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione”;
2. d.d.l.: “Ratifica dell’Accordo fra la Repubblica italiana e la Repubblica orientale dell’Uruguay riguardante lo svolgimento di attività lavorativa da parte dei familiari conviventi del personale diplomatico, consolare e tecnico-amministrativo, fatto a Roma il 26 agosto 2014”;
3. d. l.gs.: “Norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Valle d’Aosta/Vallee d’Aoste in materia di abrogazione di disposizioni concernenti la Commissione di coordinamento ed il Presidente della Commissione di coordinamento”;
4. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Atto di Ginevra dell’Accordo dell’Aja concernente la registrazione internazionale dei disegni e modelli industriali, fatto a Ginevra il 2 luglio 1999”;
5. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di

- razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003”;
6. d.lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recante modifica all’articolo 3 del decreto legislativo 21 dicembre 1998, n. 495, in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione”;
  7. d.lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche all’articolo 20-ter del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752, in materia di proporzione negli uffici statali siti nella Provincia di Bolzano e di conoscenza delle due lingue nel pubblico impiego”;
  8. d.lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia recante integrazioni al decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 274, in materia di sanità penitenziaria”;
  9. d.lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia in materia di attività a rischio di incidente rilevante (ARIR)”;
  10. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo quadro tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Stati Uniti d’America per la cooperazione nell’esplorazione ed utilizzazione dello spazio extra-atmosferico per scopi pacifici, fatto a Washington il 19 marzo 2013”;
  11. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione della Decisione del Consiglio di sorveglianza recante modifiche all’Allegato IV della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana, il Governo della Repubblica francese, il Governo della Repubblica federale di Germania ed il Governo del Regno unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord sull’istituzione dell’Organizzazione congiunta per la cooperazione in materia di armamenti OCCAR del 9 settembre 1998, fatto a Roma il 10 giugno 2014”;
  12. d.lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Siciliana in materia di sanità penitenziaria”: ”;
  - 13.d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo di partenariato e cooperazione tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica dell’Iraq, dall’altra, con allegati, fatto a Bruxelles l’11 maggio 2012 e dell’Accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall’altra, fatto a Phnom Pehn l’11 luglio 2012” (per quest’ultimo, è stata prodotta la relazione A.I.R.);
  14. d.lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste in materia di incentivi alle imprese”;
  15. d.l.: “Disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio”;
  16. d.l.: “Disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all’operazione militare dell’Unione europea nel Mediterraneo Centro Meridionale denominata EUNAVFOR MED”;

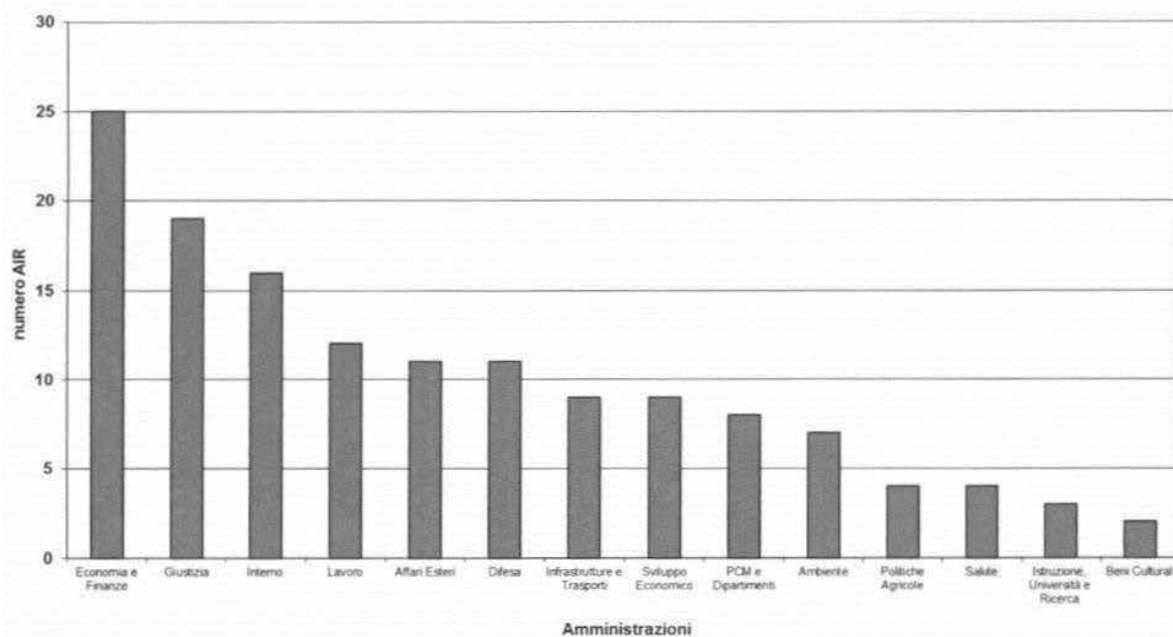
17. d.d.l.: “Ratifica dell’Accordo ed esecuzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Slovenia sulla linea del confine di Stato nel tratto regimentato del torrente Barbucina/Cubica nel settore V del confine, fatto a Trieste il 4 dicembre 2014”;
18. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali: Accordo tra la Repubblica italiana e Bioersivity International relativo alla sede centrale dell’organizzazione, fatto a Roma il 5 maggio 2015 (per questo provvedimento,, è stata prodotta la relazione A.I.R.); Accordo tra la Repubblica italiana e l’Agenzia spaziale europea sulle strutture dell’Agenzia spaziale europea in Italia, con Allegati, fatto a Roma il 12 luglio 2012, e Scambio di Note fatto a Parigi il 13 e il 27 aprile 2015; Emendamento all’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e le Nazioni Unite sullo Status dello Staff College del Sistema delle Nazioni Unite in Italia, del 16 settembre 2003, emendato il 28 settembre 2006, fatto a Torino il 20 marzo 2015 (per questo provvedimento,, è stata prodotta la relazione A.I.R.); Protocollo di emendamento del Memorandum d’intesa fra il Governo della Repubblica italiana e le Nazioni Unite relativo all’uso da parte delle Nazioni Unite di locali di installazioni militari in Italia per il sostegno delle operazioni di mantenimento della pace, umanitarie e quelle ad esse relative del 23 novembre 1994, con Allegato, fatto a New York il 28 aprile 2015 (per questo provvedimento,, è stata prodotta la relazione A.I.R.);
19. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione del Protocollo che modifica la convenzione tra la Repubblica italiana e la Confederazione svizzera per evitare le doppie imposizioni e per regolare talune altre questioni in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, con Protocollo aggiuntivo, conclusa a Roma il 9 aprile 1978, fatto a Milano il 23 febbraio 2015 ”;
20. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Principato di Monaco sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Protocollo, fatto a Monaco il 2 marzo 2015”;
21. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e la Santa Sede in materia fiscale, fatto a Roma il 1° aprile 2015”;
22. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Principato di Liechtenstein sullo scambio di informazioni in materia fiscale, con Protocollo e Protocollo aggiuntivo, fatto a Roma il 26 febbraio 2015”;
23. d.p.r.: “Regolamento in materia di parametri fisici per l’ammissione ai concorsi per il reclutamento nelle Forze armate, nelle Forze di polizia a ordinamento militare e civile e nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell’articolo 1, della legge 12 gennaio 2015, n. 2”;
24. d.d.l.: “Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005, della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005, del Protocollo di

- emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003 e della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005”;
25. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione della Convenzione sulla salute e la sicurezza dei lavoratori, n. 155, fatta a Ginevra il 22 giugno 1981, e relativo Protocollo, fatto a Ginevra il 22 giugno 2002, e della Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro, n. 187, fatta a Ginevra il 15 giugno 2006”;
26. d.lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifiche e integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, in materia di uso della lingua tedesca e della lingua ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione e nei procedimenti giudiziari”;
27. d. l.: “Proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione”;
28. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo di Bermuda per lo scambio di informazioni in materia fiscale, con Protocollo, fatto a Londra il 23 aprile 2012”;
29. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Repubblica gabonese per evitare le doppie in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo, fatto a Libreville il 28 giugno 1999”;
30. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Turkmenistan sullo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Roma il 4 maggio 2015”;
31. d.lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di trasferimento delle funzioni di sanità penitenziaria”;
32. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione di Accordi tra in materia ambientale: Emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Doha l’8 dicembre 2012; Accordo tra l’Unione europea e i Suoi Stati membri, da una parte, e l’Islanda, dall’altra, per il secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Bruxelles l’1 aprile 2015; Protocollo relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell’inquinamento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l’inquinamento del Mare Mediterraneo, fatto a La Valletta il 25 gennaio 2002; Decisione II/14 recante emendamento alla Convenzione di Espoo, adottata a Sofia il 27 febbraio 2001; Decisione III/7 recante il secondo emendamento alla Convenzione di Espoo, adottata a Cavtat il 1-4 giugno 2004; Protocollo sulla valutazione ambientale strategica alla Convenzione sulla valutazione dell’impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, fatto a Kiev il 21 maggio 2003 (per accordi qui sottolineati è stata prodotta la relazione AIR);

33. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo di cooperazione tra l’Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall’altra, sui programmi europei di navigazione satellitare, fatto a Bruxelles il 18 dicembre 2013”;
34. d. lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni all’articolo 3 del D.P.R. 22 marzo 1974, n. 297, in materia di esercizio di funzioni amministrative concernenti il Parco nazionale dello Stelvio”;
35. d. lgs.: “Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il trasferimento delle funzioni in materia di tutela della lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche nella Regione”;
36. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione dell’Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Principato di Andorra sullo scambio di informazioni in materia fiscale, fatto a Madrid il 22 settembre 2015”;
37. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo di Barbados per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, fatto a Barbados il 24 agosto 2015”;
38. d.d.l.: “Ratifica ed esecuzione del Protocollo recante modifiche alla Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo delle Filippine per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali del 5 dicembre 1980, fatto a Manila il 9 dicembre 2013”;

La Figura 1 illustra la distribuzione delle Relazioni AIR tra i Ministeri nel 2015

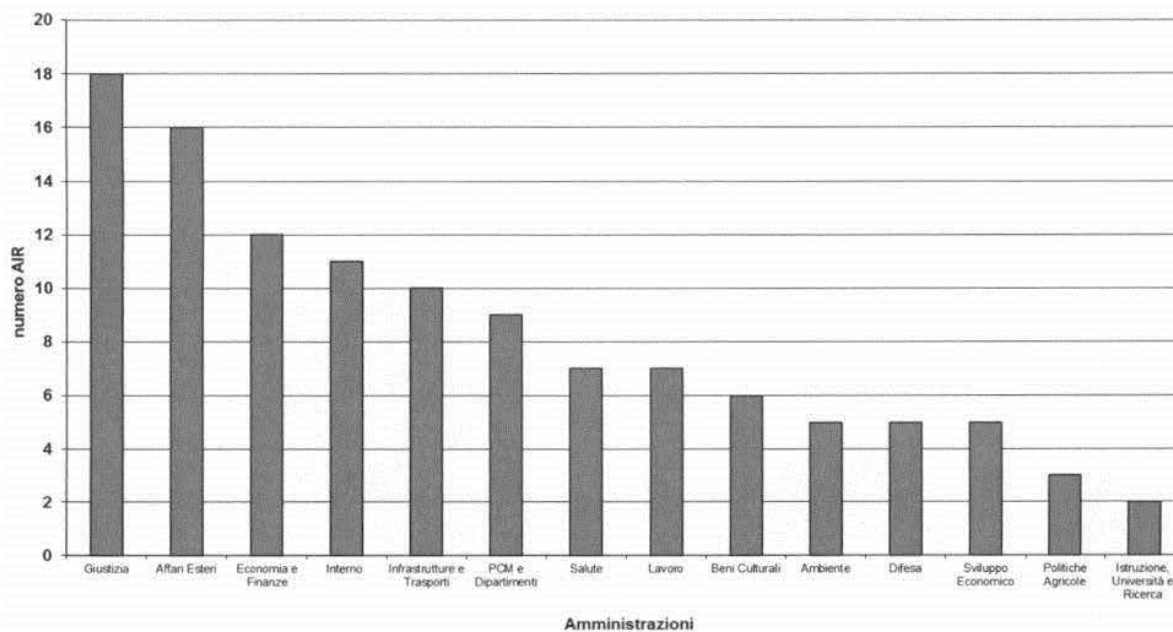
Figura 1 - Distribuzione delle AIR tra le amministrazioni. Anno 2015



E' qui il caso di ribadire quanto già segnalato nelle precedenti relazioni annuali: vale a dire che la consistenza numerica delle Relazioni AIR è direttamente collegata al numero di iniziative di riferimento delle amministrazioni, evidentemente diverso secondo gli ambiti di competenza; il grafico suesposto mostra la distribuzione tra le Amministrazioni con esclusivo riferimento al numero di Relazioni AIR pervenute al DAGL, prescindendo da ulteriori classificazioni delle stesse per materia e complessità degli interventi normativi. Va, inoltre, ribadito che il dato relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri riguarda complessivamente l'attività svolta dai Dipartimenti e dalle strutture della stessa, anche affidati a Ministri senza portafoglio.

Il grafico della Figura 2 si riferisce all'anno 2014 ed è elaborato secondo gli stessi criteri di cui al precedente grafico.

Figura 2 - Distribuzione delle AIR tra le amministrazioni. Anno 2014



Dalla comparazione dei grafici emerge con tutta evidenza l'ormai elevato grado di ottemperanza alla disciplina sull'AIR, sensibilmente superiore all'andamento di base dell'anno precedente. Ciò non esclude che sia da perseguire con attenzione costante e mirata la qualità delle analisi per far sì che l'AIR rappresenti un costante supporto alle decisioni di vertice.

**V.I.R**

Nel 2015, sono pervenute al DAGL le seguenti relazioni:

- Ministero della Giustizia: n. 2 Relazioni VIR.
- Ministero dell'Interno: n. 3 Relazioni VIR.
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali: n. 2 Relazioni VIR.
- Ministero della difesa: n. 1 Relazione VIR.
- Ministero dello sviluppo economico: n. 1 Relazione VIR.

Il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale ha comunicato che nel 2013 non sono stati adottati provvedimenti sui quali effettuare, alla scadenza biennale, la VIR.

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha trasmesso una nota, inviata il 12 novembre 2015 alle Direzioni generali dello stesso dicastero, con la quale invitava le Direzioni stesse ad inoltrare gli elementi utili per la relazione VIR, relativa al decreto-legge n. 91 del 2013. Non si registrano sviluppi di tale iniziativa.

I seguenti ministeri hanno partecipato alla riunione organizzata dal DAGL il 19 ottobre 2015, alla quale sono intervenuti anche gli esperti che hanno fornito indicazioni utili per lo svolgimento delle procedure VIR, nonché hanno assicurato la propria collaborazione anche nella fase di svolgimento delle procedure suddette: Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali. Entrambe le Amministrazioni citate non hanno successivamente inoltrato alcuna relazione VIR.

I seguenti ministeri non hanno dato alcun riscontro alla nota del 29 ottobre 2015, con la quale il DAGL ha richiesto di inoltrare le relazioni VIR, relative ai provvedimenti adottati fino al 2013: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare Ministero della Salute e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Si elencano, di seguito, i provvedimenti sui quali le Amministrazioni hanno effettuato la procedura VIR, nell'anno 2015:

#### Ministero della Giustizia

1. *Decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94.*
2. *Decreto legislativo 9 settembre 2010, n. 162, recante Istituzione dei ruoli tecnici del Corpo della polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 18 della legge 30 giugno 2009, n. 85.*

#### Ministero dell'Interno

1. *Decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 179, recante Disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni e concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.*
2. *Decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2012, n. 64, recante Regolamento di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 140 del decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217.*
3. *Decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 2012, n. 159, concernente Modifiche ed integrazioni al D.P.R. 23 dicembre 2002, n. 314, recante l'individuazione degli Uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.*

#### Ministero del Lavoro

1. *Decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 108, recante Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.*
2. *Decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, recante Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.*

#### Ministero della Difesa

1. *Decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 2013, n. 50, concernente Regolamento recante la privatizzazione dell'ente pubblico non economico "Unione nazionale degli Ufficiali in congedo d'Italia", a norma dell'articolo 46, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.*

#### Ministero dello sviluppo economico

1. *Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese".*

Di seguito, un prospetto di riepilogo complessivo.

<b><u>Amministrazione</u></b>	<b><u>Relazioni VIR pervenute</u></b>	<b><u>Avvio di relazioni VIR</u></b>	<b><u>Richiesta di esenzione VIR</u></b>
Ministero della Giustizia	2		
Ministero dell'Interno	3		3
Ministero del Lavoro e delle politiche sociali	2		
Ministero della Difesa	1		

Ministero dello Sviluppo economico	1		
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo		1	
<b>Totale</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>0</b>

Come si è avuto già modo di evidenziare in premessa, sono poste allo studio misure atte ad evitare che l'attività VIR 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 AIR.

Al fine di creare i presupposti per uno sviluppo della VIR, in termini sia quantitativi che qualitativi -a parte la già accennata ipotesi di riforma normativa in elaborazione e lo sviluppo di una sistematica attività di confronto tra il DAGL e le amministrazioni- è altresì utile segnalare che nei corsi organizzati presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione sono previsti interventi formativi anche su questo strumento, nella prospettiva di una definitiva assegnazione allo stesso del medesimo rilievo "culturale" che contraddistingue l'AIR.

Le relazioni VIR predisposte dalle Amministrazioni nel corso del 2015 sono riportate in Allegato B

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

Nel 2015 sono pervenute, dalle amministrazioni competenti alla predisposizione delle iniziative normative, n. **184** relazioni ATN, cui devono essere aggiunte n. **4** 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 (cfr. supra).

Nell'attività di riscontro delle relazioni ATN è stata posta particolare attenzione alla verifica del corretto utilizzo della griglia metodologica allegata alla citata Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008 e alla pertinente compilazione di tutte le sue voci.

Nel periodo considerato si sono registrati n. **101** casi di integrazione sostanziale di relazioni ATN, che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL, senza considerare meri interventi di rettifica formale.

Le richieste di modifiche ed integrazioni inoltrate dal DAGL alle Amministrazioni proponenti l'iniziativa normativa sono state, in particolare, incentrate sull'analisi del corretto utilizzo della fonte normativa, sulla compatibilità dell'intervento con le competenze

normative regionali e quelle dell'Unione Europea 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, oltre agli obiettivi perseguiti dall'intervento normativo anche 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 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 sensibilizzate ad inserire, nella relazione illustrativa, i necessari elementi giuridici di analisi ordinamentale atti a compensare l'assenza della relazione ATN a corredo di alcuni decreti legge presentati alle Camere per la conversione. Dopo la pronuncia del Presidente della Camera dei Deputati del 20 gennaio 2014, il numero delle relazioni ATN riferite a decreti legge risulta in aumento, passando da n. 11 dell'anno 2013, a n. 19 nell'anno 2014 a n. 20 nell'anno 2015, delle quali n. 1 predisposta direttamente dal DAGL.

## 2.2 Consultazioni

La consultazione rappresenta un aspetto fondante dell'AIR e della VIR. Essa consente alle amministrazioni di raccogliere dati e informazioni ulteriori rispetto a quelli già a disposizione e di rilevare le opinioni degli attori rilevanti. In questo modo, è possibile acquisire elementi utili a identificare i problemi esistenti, ad analizzare i costi e i benefici associati agli interventi di regolazione e a valutare le reazioni dei destinatari in fase di attuazione.

In linea teorica, le consultazioni possono essere ricondotte a due categorie, a seconda che siano rivolte a chiunque abbia interesse a partecipare (consultazioni "pubbliche" o "aperte") o riservate a soggetti prestabiliti ("chiuse"). Le prime prevedono il ricorso a tecniche quali, ad esempio, audizioni, dibattiti o forum pubblici e notice and comment<sup>13</sup>. Le

---

<sup>13</sup> I *notice and comment* prevedono la pubblicizzazione, spesso via internet, di un documento di consultazione contenente un'analisi dei problemi più rilevanti o la descrizione delle opzioni d'intervento elaborate

seconde possono essere invece realizzate nell'ambito di incontri che prevedono la presenza dei principali stakeholders o tramite tecniche quali, ad esempio, i focus group o le interviste a testimoni privilegiati.

Mentre le consultazioni chiuse rientrano ormai nella prassi di molte amministrazioni, le consultazioni aperte rappresentano un fenomeno più recente. L'analisi delle attività svolte dai Ministeri nel corso del 2015 conferma, tuttavia, che si tratta di una pratica in via di consolidamento, almeno presso alcune realtà. Infatti, sebbene con volumi inferiori (sia per numero di iniziative che di partecipanti) rispetto all'anno precedente - quando alcune grandi iniziative come quella su "La Buona Scuola" e quella sulla riforma della pubblica amministrazione avevano mobilitato un numero estremamente elevato di soggetti - anche il 2015 ha visto la realizzazione di diverse consultazioni aperte. Tali consultazioni hanno riguardato sia l'iter di formazione di provvedimenti di carattere normativo che iniziative di altra natura (formulazione di programmi, raccolte di idee, ecc.).

Per quanto riguarda le prime (consultazioni su provvedimenti normativi), sulla base delle Relazioni AIR<sup>14</sup> è possibile rilevare che nel 2015 sono state realizzate complessivamente sei iniziative, di cui cinque relative a fonti normative primarie e una relativa a una fonte normativa secondaria. Per quanto riguarda l'amministrazione proponente, quattro delle sei iniziative hanno fatto capo al Ministero dell'economia e delle finanze<sup>15</sup>, una al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare<sup>16</sup> e una al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali<sup>17</sup>.

---

dall'amministrazione (*notice*) e su cui i consultati sono invitati a inviare risposte, commenti o osservazioni (*comment*).

<sup>14</sup> Nella Relazione AIR l'amministrazione proponente descrive 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, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170 e Allegato A, Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 gennaio 2013).

<sup>15</sup> Tali consultazioni, realizzate dal Dipartimento del tesoro, hanno riguardato, in particolare, la formulazione dei seguenti provvedimenti di attuazione di direttive europee: 1) d.lgs. 12 maggio 2015, n. 72 (Direttiva 2013/36/UE sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento); 2) d.lgs. 18 agosto 2015, n. 136, e d.lgs. 18 agosto 2015, n. 139 (Direttiva 2013/34/UE sui bilanci d'esercizio, i bilanci consolidati e le relative relazioni di talune tipologie di imprese); 3) d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180 e d.lgs. 16 novembre 2015, n. 181 (Direttiva 2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento); 4) d.lgs. 15 febbraio 2016, n. 25 (Direttiva 2013/50/UE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e sul prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari).

<sup>16</sup> La consultazione del Ministero dell'ambiente è stata funzionale alla formulazione dello schema di decreto del Presidente della Repubblica sulla disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, attualmente all'esame del Parlamento.

<sup>17</sup> La consultazione del Ministero delle politiche agricole si è inserita nel processo di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio,

Quest'ultima, in particolare, è risultata la consultazione più ampia, tra quelle realizzate nel 2015, in quanto a partecipazione. L'ampio interesse per il tema posto in discussione (l'etichettatura dei prodotti agroalimentari) e le modalità di realizzazione dell'iniziativa<sup>18</sup> hanno infatti consentito di raccogliere oltre 26.000 contributi, sia da parte di operatori del settore (oltre 5.000), che da parte di singoli consumatori (oltre 21.000).

Le sei consultazioni sono state realizzate con diverse modalità: mentre quelle del Ministero dell'economia hanno previsto la pubblicazione delle ipotesi di intervento prescelte (bozze di provvedimenti o illustrazione delle modifiche alla normativa vigente) e di un indirizzo e-mail per l'invio di contributi in forma libera, il Ministero dell'ambiente e il Ministero delle politiche agricole hanno fatto ricorso a questionari strutturati. La durata delle iniziative, con riferimento al tempo concesso per l'invio dei contributi, è andata da un minimo di dieci giorni a un massimo di trenta (con l'eccezione della consultazione del Ministero dell'ambiente sull'etichettatura, durata diverse settimane).

Una certa variabilità si è potuta osservare anche in relazione alle scelte operate nella pubblicazione dei risultati. Talora, l'amministrazione proponente ha pubblicato online i singoli contributi pervenuti; in altri casi, ha pubblicato online (e nella Relazione AIR) un report di sintesi; in altri ancora ha pubblicato soltanto alcune informazioni di carattere generale (soggetti partecipanti e principali temi affrontati) all'interno della Relazione AIR.

In merito alle forme di pubblicazione dei risultati, va segnalato in particolare il caso della consultazione del Ministero dell'ambiente, relativa alla gestione delle terre e rocce da scavo. In questo caso, infatti, oltre a una sintesi delle osservazioni formulate dai consultati, sono state pubblicate le conseguenti osservazioni del Ministero, nonché la riformulazione del testo del provvedimento<sup>19</sup>.

Come già evidenziato, nel corso dell'anno, oltre a consultazioni funzionali alla formulazione di atti normativi, i Ministeri hanno realizzato anche consultazioni su iniziative di carattere non normativo. Anche in questo caso sono state utilizzate differenti modalità,

---

del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. I criteri direttivi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (oltre che della Direttiva 2011/91/UE) sono stati dettati dall'articolo 4 del disegno di legge "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2015", attualmente all'esame del Parlamento.

<sup>18</sup> La consultazione è rimasta aperta diverse settimane ed è stata realizzata sulla base di un questionario a risposta multipla con domande riferite all'esperienza e alle preferenze del rispondente e, quindi, prive di tecnicismi.

<sup>19</sup> La pubblicazione delle "eventuali controdeduzioni alle osservazioni pervenute" era stata prevista dall'articolo 8 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, così come modificato dalla legge di conversione (legge 11 novembre 2014, n. 16), che, al comma 1-bis, ha disposto la conduzione della consultazione.

sebbene sia risultata prevalente la pubblicazione di una bozza di documento con richiesta di contributi in forma libera.

In generale, le consultazioni sulle iniziative non normative sono state caratterizzate per un minor grado di diffusione dei risultati, visto che in molti casi non sono stati pubblicati né i singoli contributi dei partecipanti né una sintesi degli esiti complessivi.

### **Consultazioni su iniziative non normative: alcuni esempi**

Nel corso dell'anno, oltre a quelle su provvedimenti normativi, i Ministeri hanno realizzato anche consultazioni su iniziative di diversa natura, quali atti amministrativi generali, specifiche policy e altri tipi di progetti.

Tra le iniziative relative alla formazione di atti amministrativi generali possono essere citate, ad esempio, due consultazioni svolte del Ministero dell'economia e delle finanze relative, una, alla direttiva anticorruzione per le società controllate e partecipate e, l'altra, al decreto direttoriale relativo ai requisiti e le caratteristiche degli investitori da ammettere alle procedure ristrette di dismissione di beni immobili dello Stato. Entrambe le consultazioni hanno previsto la pubblicazione di una bozza di atto e l'indicazione di un indirizzo e-mail per l'invio osservazioni e commenti in forma libera.

Tra le consultazioni su specifiche policy può essere segnalata la consultazione realizzata dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere", disciplinato dall'articolo 5 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (convertito, con modificazioni, nella legge 15 ottobre 2013, n.119). L'iniziativa ha previsto la pubblicazione di un documento di consultazione contenente la descrizione delle linee di azione ipotizzate e i quesiti sottoposti ai consultati.

Sempre nella categoria delle consultazioni su specifiche policy possono essere menzionate anche quella realizzata del Ministero dello sviluppo economico sulle nuove misure per la semplificazione e il potenziamento del c.d. "conto termico" o quella condotta Ministero dell'economia e delle finanze sulla propria politica dei social media. Entrambe si sono basate sulla pubblicazione di una bozza di documento e sull'indicazione di un indirizzo e-mail per l'invio osservazioni e commenti.

Nel complesso, le iniziative di partecipazione svolte nel corso del 2015, sebbene non paragonabili, per numerosità e soggetti coinvolti, a quelle svolte nel 2014, mostrano che il ricorso alla consultazione aperta si sta affermando nella prassi di diverse amministrazioni, alcune delle quali vi fanno ormai ricorso in modo piuttosto sistematico.

Non può tuttavia non notarsi come tali iniziative mostrino ancora una scarsa uniformità in quanto a strumenti di realizzazione, canali di comunicazione e pubblicazione degli esiti. Quest'ultimo aspetto, in particolare, assume rilievo sia, in generale, in relazione

alla trasparenza dell'attività amministrativa, che, più nello specifico, per i suoi possibili riflessi sul consolidamento delle attività di consultazione stesse. E' infatti evidente che assicurare un ritorno informativo ai partecipanti rappresenta uno dei principali incentivi alla partecipazione a iniziative future.

In questo senso, va evidenziato che, almeno in relazione alle attività svolte nel 2015, le iniziative inerenti la formazione di provvedimenti normativi hanno mostrato una maggiore attenzione al tema della trasparenza. Nella maggioranza dei casi, infatti, è stata prevista la diffusione degli esiti (contributi pervenuti o report di sintesi) e, per tutti, è stata comunque assicurata la pubblicazione di alcune informazioni di sintesi (partecipanti e temi affrontati) nell'ambito della Relazione AIR.

### **2.3 L'attività del Nucleo AIR**

Il Nucleo AIR<sup>20</sup>, composto da quattro esperti, svolge funzioni di supporto tecnico al DAGL in materia di analisi e valutazione dell'impatto della regolamentazione<sup>21</sup>.

#### 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.

A tal fine, come annunciato nelle precedente relazione, è stata formalizzata una procedura di valutazione della qualità delle AIR che prevede 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 specifiche sui punti da approfondire, sono strutturate in modo da chiarire anche aspetti di natura metodologica relativi alle modalità di

---

<sup>20</sup> 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 Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del DIPE è stato istituito con il 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, 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.

<sup>21</sup> Tale funzione assegnata, tra le altre, ai NVVIP, è stata ribadita dall'art.5 recante "Analisi di impatto della regolamentazione" del citato DPCM 21 dicembre 2012, n. 262.

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 2015 gli esperti del nucleo hanno avuto assegnati **218** provvedimenti normativi ed effettuato complessivamente **496** valutazioni. Dei 218 provvedimenti assegnati, 77 sono stati valutati di impatto poco significativo per cittadini, imprese e pubblica amministrazione<sup>22</sup>. Conseguentemente, il percorso valutativo sopradescritto è stato intrapreso per 141 provvedimenti, il che ha comportato l'esecuzione da parte degli esperti di 419 valutazioni di relazioni AIR, con una media di circa 3 valutazioni successive per ciascun provvedimento assegnato. In molti casi, il percorso valutativo si è concluso con un giudizio di mera conformità formale.

Il dato mette in luce il permanere di notevoli difficoltà delle amministrazioni nella messa a punto delle relazioni AIR, nonostante i suggerimenti e le indicazioni normalmente contenuti nelle schede di valutazione<sup>23</sup>.

#### La strategia di supporto al miglioramento delle relazioni AIR

L'attività valutativa e gli incontri con i referenti AIR hanno evidenziato, pur in un quadro di maggiore consapevolezza, il permanere di numerose criticità redazionali nelle AIR predisposte dalle amministrazioni proponenti. Le criticità, analizzate in altra parte della presente relazione, attengono, come si è visto, sia ad aspetti organizzativi sia ad aspetti metodologici. Per avviare e accelerare il loro superamento il DAGL ha posto in essere una strategia che si propone di intervenire sia sul piano oggettivo del percorso di elaborazione della relazione AIR, sia sul piano soggettivo, dell'approfondimento metodologico. In particolare:

- Realizzazione di moduli formativi sulle procedure valutative, in collaborazione con la SNA e con interventi degli esperti del Nucleo, dedicati, in particolare, alle direzioni di

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> L'analisi delle difficoltà è riportata nel paragrafo dedicato alle criticità.

*line*, coinvolte direttamente e precocemente nella formazione delle proposte normative e comunque a conoscenza dello stato di fatto, delle dinamiche e delle criticità settoriali<sup>24</sup>;

- Incontri periodici con gli esperti del Nucleo;
- Redazione delle schede valutative da parte del Nucleo AIR in funzione di accompagnamento al miglioramento della qualità dell'analisi proposta;
- Predisposizione di una “checklist di autovalutazione”, avente l'obiettivo di sostenere le amministrazioni nella conduzione delle AIR e nelle redazione delle relative Relazioni

#### Gli incontri periodici con i referenti AIR

Attese tali difficoltà riscontrate nel pervenire a relazioni AIR dotate di caratteristiche minime di accettabilità, e al fine di promuovere la realizzazione di un contesto collaborativo con le amministrazioni proponenti, gli esperti del Nucleo AIR hanno partecipato, come in passato, ad incontri con i referenti AIR, nel corso dei quali hanno evidenziato le criticità ricorrenti, approfondito le difficoltà operative e organizzative che connotano lo svolgimento delle AIR, condiviso aspetti metodologici per il loro superamento.

Gli esperti hanno inoltre partecipato alla programmazione e alla realizzazione delle attività formative organizzate dal DAGL in collaborazione con la SNA.

#### La checklist di autovalutazione

Al fine sostenere le amministrazioni nella conduzione delle AIR e nelle redazione delle relative Relazioni, il Nucleo ha inoltre predisposto una checklist di autovalutazione e di supporto allo svolgimento dell'AIR, in Allegato C alla presente relazione.

La checklist riporta le domande più significative da porsi nello svolgimento dell'analisi, in modo da garantirne la completezza e di aumentarne l'efficacia nel supportare il processo decisionale. Il documento è organizzato sulla base delle fasi di cui si compone logicamente il processo di AIR e comprende alcuni box di approfondimento in cui si chiariscono i punti che - sulla base dell'esperienza sinora maturata nei processi di valutazione svolti dal Nucleo - sono risultati particolarmente critici per le amministrazioni.

La checklist vuole essere uno strumento a supporto dell'amministrazione che svolge l'AIR: essa non è solo volta ad assicurare il rispetto formale delle fasi dell'analisi e la corretta compilazione delle corrispondenti sezioni della Relazione AIR, ma anche a porsi le “domande

<sup>24</sup> Per approfondimenti, si rinvia al successivo paragrafo 2.4, concernente il partenariato DAGL-SNA