



## **CONSIGLIO DI STATO**

*Sezione Consultiva per gli Atti Normativi*

*Adunanza del 22 settembre 2008*

N. della Sezione:  
3195/2008

### **OGGETTO:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri – D.A.G.L. - Schema di regolamento recante “*Disciplina attuativa della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*”.

### ***La Sezione***

Vista la relazione trasmessa con nota del 29 agosto 2008, prot. n.2.1/2008/9, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore ed estensore Cons. Silvio Traversa;

### **PREMESSO:**

Il presente regolamento, adottato in attuazione dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, in materia di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, contiene le norme attuative della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) che, secondo la definizione datane dal comma 4 del medesimo articolo, "*consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni*".

Il medesimo articolo 14 della legge n. 246 del 2005, - come sottolinea l'Amministrazione - disciplina altresì l'AIR, che rappresenta l'insieme delle attività che le amministrazioni statali realizzano in fase di predisposizione degli atti normativi ed è finalizzata a verificare *ex ante* l'opportunità di un nuovo intervento normativo e a valutarne, in termini di vantaggi e svantaggi, di benefici e di costi, gli effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, laddove la VIR consente di valutare *ex post* gli effetti che le norme adottate hanno prodotto sui destinatari. L'Amministrazione, peraltro, nel caso in esame, ha predisposto uno specifico regolamento relativo alla sola verifica dell'impatto della regolamentazione discostandosi dalla linea in precedenza seguita di dar vita ad un unico regolamento relativo sia all'AIR, sia alla VIR.

In proposito merita di essere ricordato che la Sezione si era in più occasioni occupata della materia sulla base delle richieste di parere avanzate dall'Amministrazione sugli schemi di regolamento trasmessi a questo Consiglio.

In particolare la Sezione esprimeva un primo parere interlocutorio nell'adunanza del 27 marzo 2006, cui faceva seguito un nuovo schema di provvedimento che recepiva, in buona parte, le osservazioni espresse dal Collegio. Su quest'ultimo la Sezione esprimeva un secondo parere interlocutorio nell'adunanza dell'8 maggio 2006 in cui veniva ribadita la necessità di sottoporre preventivamente il provvedimento al parere del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di

semplificazione e la qualità della regolamentazione, istituito *medio tempore* dall'articolo 1 del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 9 marzo 2006, n. 80 che peraltro, alla data della richiesta di parere, non era stato concretamente costituito. L'*iter* del provvedimento si era quindi interrotto per il sopraggiungere della fine della XIV legislatura.

Nel frattempo il quadro normativo di riferimento è risultato arricchito per la presenza di nuovi attori istituzionali sul fronte della qualità della legislazione: da un lato, è stato formalmente costituito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 settembre 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 255 del 2 novembre 2006, il Comitato interministeriale d'indirizzo e guida strategica di cui al citato art. 1 del decreto-legge n. 4 del 2006; dall'altro lato, è stata costituita, con i d.P.C.M. 12 settembre e 5 dicembre 2006, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 29 gennaio 2007, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, prevista dall'articolo 1, comma 22-*bis*, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2006, n. 233.

In data 1 febbraio 2008, veniva trasmesso al Consiglio di Stato per il parere un nuovo regolamento recante disciplina attuativa sia dell'AIR, sia della VIR, precedentemente sottoposto all'esame del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione (29 novembre 2007) e sul quale si era proceduto altresì alla consultazione della categorie produttive, delle associazioni di utenti e consumatori, delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, nella riunione del 4 dicembre 2007 del Tavolo permanente per la semplificazione, costituito con d.P.C.M. 8 marzo 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 120 del 25 maggio 2007.

Su tale regolamento la Sezione esprimeva un primo parere interlocutorio nell'adunanza dell'11 febbraio 2008, nel quale formulava puntuali osservazioni, manifestando apprezzamento e favore per l'iniziativa in

questione pur sottolineando che “*proprio la sua rilevanza per gli alti obiettivi che essa si propone, consiglia un ulteriore sforzo di miglioramento*”.

In riferimento a tale parere, quindi, il DAGL trasmetteva il 14 aprile 2008 un nuovo testo che accoglieva in larga misura le osservazioni formulate in precedenza dalla Sezione la quale nell’adunanza del 21 aprile 2008 si pronunciava definitivamente in senso favorevole con condizioni ed osservazioni.

Il provvedimento tuttavia non completava il suo *iter* prima della cessazione della XV legislatura e dalla relazione dell’Amministrazione non è dato sapere se, ad oggi, si sia dato seguito al provvedimento per la parte relativa all’AIR, il cui *iter* di perfezionamento, secondo il parere reso dalla Sezione il 21 aprile 2008, è da presumere sia tuttora in corso.

Con riferimento allo schema di regolamento in esame, si osserva, con l’Amministrazione, che la VIR è stata introdotta nel nostro ordinamento dall’articolo 14, comma 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246, con riferimento all’attività normativa del Governo. Da un punto di vista sostanziale, tale prescrizione si limita (al comma 4) a definire la VIR, a indicare una tempistica biennale, e ad affidare (al comma 8) il coordinamento delle amministrazioni in materia – così come per l’AIR - al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio.

Il regolamento in esame - secondo quanto rileva l’Amministrazione - attua puntualmente la previsione del comma 5, lettera c) dell’articolo richiamato e definisce, in particolare, i criteri generali e le procedure, nonché l’individuazione dei casi di effettuazione della VIR.

Il regolamento si compone di 5 articoli e di un allegato.

L’articolo 1 individua l’oggetto del regolamento, ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L’articolo 2 definisce l’ambito di applicazione delle disposizioni sulla VIR, facendo specifico riferimento agli atti normativi del governo in merito ai quali è stata svolta l’AIR nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sugli atti del Governo aventi forza di legge.

Conformemente a quanto prescritto dalla normativa primaria, la VIR è svolta dopo un biennio dalla data di entrata in vigore dell'atto oggetto di verifica. Successivamente alla prima effettuazione, la VIR viene svolta a scadenze biennali. Lo schema di regolamento individua la competenza nella stessa amministrazione che ha effettuato l'AIR sull'atto normativo oggetto di verifica ovvero, in caso di mancanza di previa effettuazione dell'AIR, nell'amministrazione che ha adottato l'atto normativo oggetto di verifica.

Il DAGL può consentire l'esenzione dalla VIR su motivata richiesta dell'amministrazione interessata nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi effetti, ovvero nei casi in cui l'attività di verifica non appare giustificata dalla natura o dai contenuti dell'atto normativo in oggetto.

Il Consiglio dei Ministri ha facoltà di deliberare, in specifici casi e con adeguata motivazione, l'esenzione dalla VIR. La VIR deve in ogni caso essere effettuata, anche con riferimento agli atti normativi in merito ai quali non è stata svolta l'AIR, in caso di richiesta proveniente dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

L'articolo 3 definisce i contenuti della VIR, precisandoli nei seguenti profili: raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo e specificate nella rispettiva relazione AIR; stima dei costi e degli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche; verifica del livello e delle circostanze relative all'osservanza, da parte dei destinatari, delle prescrizioni contenute nell'atto normativo; individuazione di eventuali criticità. Ogni profilo della verifica va operata con la puntuale esplicitazione degli indicatori presi a riferimento e delle fonti a supporto, incluse le risultanze di eventuali consultazioni svolte con le principali categorie di soggetti interessate dall'intervento.

Considerato che l'attività di verifica per sua stessa natura è inidonea a fornire uno stringato quadro d'insieme, l'articolo 3, anche al fine di

evidenziare *ictu oculi* eventuali priorità operative, fa anche riferimento ad una “*conclusione di sintesi sulla valutazione dell’impatto effettuata*” che riassume le principali risultanze dell’analisi. Tra esse, in primo luogo, il grado di raggiungimento delle finalità poste a base dell’adozione dell’intervento, l’eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti, le principali criticità emerse e la conseguente individuazione di misure integrative o correttive con riferimento all’atto o alle circostanze di attuazione.

L’articolo 4 precisa i principali aspetti procedurali relativi alla Relazione VIR. La relazione, una volta completata dall’amministrazione competente, è inviata al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio che, dopo averne analizzato l’adeguatezza, ne cura la trasmissione al Parlamento, anche eventualmente integrandola con opportuni commenti tecnici.

L’amministrazione che ha effettuato la VIR assicura alla relazione VIR un’adeguata pubblicità, anche mediante gli strumenti informatici e la pubblicazione in una apposita sezione del sito internet dell’amministrazione. La caratteristica di analisi *ex post* della VIR, secondo l’Amministrazione, appare richiedere un grado di trasparenza e di pubblicità anche maggiore, se del caso, di quello previsto per l’analisi d’impatto *ex ante* effettuato attraverso l’AIR.

L’articolo 5 ha per titolo “*Metodi di analisi e modelli di VIR*” che formano oggetto di espressa menzione nell’art.14, comma 6, della legge n. 246 del 2005, e rinvia per la loro disciplina di dettaglio a una apposita direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Lo stesso articolo attribuisce inoltre alle amministrazioni la facoltà di effettuare le relazioni VIR successive alla prima in forma semplificata, concentrando la rispettiva attività di verifica sui profili di maggiore criticità.

Infine l’allegato A contiene una griglia metodologica per la stesura, in sede di prima applicazione, della relazione VIR: si tratta di un modello organico che riprende analiticamente, declinandoli in sezioni, i profili contenutistici di cui all’articolo 3 dello schema di regolamento.

**CONSIDERATO:**

La Sezione non ha rilievi da muovere all'impianto complessivo del regolamento il quale appare recepire sostanzialmente le considerazioni svolte nel parere formulato in riferimento al precedente testo di regolamento nell'adunanza del 21 aprile 2008 per la parte afferente alla VIR.

In particolare sono state recepite: da un lato l'esigenza di individuare, quale contenuto necessario del regolamento, i casi di effettuazione della VIR, in precedenza rimessi totalmente al Comitato interministeriale; dall'altro lato sono stati specificati in regolamento (art. 3) i contenuti della VIR che, nella precedente formulazione del regolamento, erano stati rinviati ad una successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, in contrasto con la norma primaria la quale affidava a tale strumento soltanto i metodi di analisi e, al più, i modelli della VIR.

Quanto alla redazione formale del regolamento, si richiama in generale l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di adeguare il preambolo, che riproduce letteralmente quello predisposto in riferimento al precedente regolamento relativo anche alla disciplina di attuazione dell'AIR, al nuovo testo del regolamento in esame che disciplina la sola VIR.

Quanto alle premesse si osserva quanto segue.

In relazione al secondo "*Visto*" dopo il richiamo all'articolo 14, comma 5, della legge n. 246 del 2005 e la parola "*prevede*" è opportuno precisare "*tra l'altro*". Nello stesso "*Visto*" vanno inoltre espunte le lettere *a*) e *b*), che attengono esclusivamente all'AIR. Il "*Visto*" che si riferisce alla relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR appare incongruo in un regolamento che si occupa solo della successiva verifica.

Infine, la formulazione dell'ultima premessa sulla consultazione delle categorie interessate fa riferimento ad uno schema di regolamento esaminato in data 4 dicembre 2007, che è da presumere sia quello precedente a quello in esame.

Anche in riferimento all'articolato, vale l'osservazione di ordine generale prima formulata circa l'opportunità di una revisione formale che tenga conto dell'autonomia del regolamento in esame da quello relativo all'AIR, che presumibilmente occorrerà richiamare almeno nelle premesse.

In riferimento ai singoli articoli si osserva quanto segue.

All'articolo 1, il comma 2 appare superfluo in quanto meramente ripetitivo della norma primaria. Comunque qualora si ritenga opportuno, per ragioni di migliore comprensione, mantenerlo, esso andrebbe ricondotto ad un unico comma, così riformulato:

*“Il presente regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, contiene la disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione, di seguito VIR, la quale consiste nella valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”.*

All'articolo 2, comma 1, si consiglia di sostituire le parole *“di una precedente AIR, sugli atti del Governo aventi forza di legge”* con le altre *“di una precedente analisi dell'impatto della regolamentazione, di seguito AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge”*.

In particolare, per quel che attiene alla individuazione degli atti da sottoporre a verifica, si osserva che l'attuale formulazione potrebbe riferirsi solo ai decreti legislativi, mentre quanto ai decreti legge la successiva verifica non può che riguardare le leggi di conversione. Se si intende riferirsi anche a queste ultime occorre individuare puntualmente le due tipologie. Rimane ferma ovviamente la possibilità di una diversa ricostruzione della volontà dell'Amministrazione.

Allo stesso articolo 2, comma 3, prima parte, là dove si individua l'amministrazione competente alla verifica, in mancanza di una precedente AIR, il riferimento al potere di *“adottare”* l'atto normativo è inadeguato a coprire tutte le possibili tipologie normative (quindi per le leggi e per i d.P.R.?). Sembra pertanto preferibile ripetere la formula già usata per l'AIR

nell'articolo 6, comma 1, del testo del relativo regolamento, e quindi sostituire l'espressione "*amministrazione che ha adottat l*" con la seguente "*l'amministrazione cui compete l'iniziativa in ordine all'...*".

Nello stesso comma 3, in prosieguo, dopo la parola "*coordinamento*" occorre aggiungere "*delle*".

Al comma 4 dello stesso articolo si consiglia di sostituire le parole "*Il DAGL,*" con le altre "*Il dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di seguito DAGL,*".

Non si può fare a meno di rilevare peraltro che la definizione è pressappoco formulata negli stessi termini con cui è disciplinata l'esenzione dell'AIR, nell'articolo 9, comma 1, del relativo regolamento, senonchè, mentre nel caso dell'analisi d'impatto il passaggio in Consiglio dei ministri, necessario nella maggior parte delle fattispecie, permette una opportuna valutazione politica, nel caso della VIR il procedimento si chiude definitivamente a livello tecnico. Sarebbe dunque opportuno prevedere comunque un passaggio o in Consiglio dei ministri o nel Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità di regolamentazione di cui all'articolo 1 del d.l. n. 4 del 2006, citato in premessa.

All'articolo 3, comma 3, si suggerisce di sopprimere le parole "*di soggetti*".

All'articolo 5, comma 1 si sottolinea la necessità, in conformità alla condizione formulata nel precedente parere del 21 aprile 2008, di sopprimere la parola "*i contenuti*" in quanto gli stessi, come a suo tempo rilevato, secondo la norma primaria debbono essere oggetto di disciplina regolamentare, come del resto operato con l'articolo 3 del regolamento in esame. Si suggerisce inoltre di invertire l'ordine tra il secondo ed il terzo comma e di sostituire le parole "*Allegato B*" con le altre "*Allegato A*".

Infine con riferimento all'Allegato, si suggerisce: alle sezioni 2 e 3, di sostituire le espressioni "*e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche*" con le altre "*e sul funzionamento delle amministrazioni pubbliche*", così come, del

resto, recita la norma primaria e, negli “*Allegati*” al “*II*”, sopprimere le parole “*di soggetti*”.

**P.Q.M.**

Esprime parere favorevole con osservazioni e con la condizione di cui all'articolo 5, comma 1.

Il Presidente della Sezione  
(Giancarlo Coraggio)

L'Estensore  
(Silvio Traversa)

Il Dirigente della Sezione  
(Licia Grassucci)