

I contenuti della nuova disciplina in tema di impatto della regolazione

Si illustrano di seguito le linee portanti del regolamento in via di definizione, con particolare riguardo alle principali innovazioni rispetto alla disciplina in vigore.

a) Ambito dell'intervento

Il nuovo regolamento reca la disciplina dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), già oggetto di distinti regolamenti, di cui si prevede l'abrogazione, ed integra in un unico testo normativo anche le fasi di consultazione, così da dare sistematica attuazione a quanto previsto dall'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e successive modificazioni.

b) Obiettivi e conseguente organizzazione

Nello svolgimento dell'AIR, le Amministrazioni procedono alla valutazione ed alla comparazione, realizzate attraverso la scelta motivata di fonti cognitive nonché di metodi di misurazione e di analisi adeguati, tra la situazione sociale ed economica attuale e quella attesa a seguito dell'attuazione di opzioni alternative.

Viene riaffermata l'esigenza di un adeguato supporto organizzativo per l'effettivo svolgimento dell'analisi della regolazione, sia ex ante sia ex post.

Resta fermo quanto già affermato dalla normativa vigente sul ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) quale referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, europeo e internazionale, in materia di AIR e di VIR.

c) Programmazione dell'attività normativa ai fini dell'AIR

Si opera un diretto collegamento tra la programmazione annuale delle iniziative normative di competenza delle amministrazioni statali, fatti salvi naturalmente i casi di necessità ed urgenza, e l'adeguato svolgimento delle attività di analisi di impatto della regolamentazione, comprese le fasi di consultazione.

A tal fine, entro il 31 gennaio di ciascun anno le amministrazioni statali elaborano un programma normativo con l'elenco delle iniziative normative di competenza, indicando per ciascuna di esse:

- una sintetica descrizione dell'oggetto, degli obiettivi e dei destinatari;
- i tempi previsti di approvazione;
- la data di avvio e la durata prevista dell'attività istruttoria necessaria all'elaborazione della relazione AIR preliminare;

Il programma normativo è aggiornato nel corso dell'anno; in particolare, sono indicati i casi di intervenuta esclusione o esenzione dall'AIR (cfr. *infra* lett. I).

Il programma normativo è pubblicato sul sito istituzionale del Governo.

d) Selezione dei provvedimenti sottoposti ad AIR

Per risolvere uno dei problemi emersi durante l'attuazione della disciplina attuale, cioè l'eccessivo numero di Relazioni AIR da elaborare ogni anno (e la conseguente difficoltà di ottenere una qualità elevata delle analisi prodotte in tempi eccessivamente ridotti), sono profondamente rivisti i criteri di selezione dei provvedimenti da sottoporre ad AIR.

In primo luogo, sono esclusi dall'AIR i seguenti atti:

- disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali il cui contenuto non comporti oneri attuativi o istituzioni di nuovi organi;
- mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati;
- approvazione di bilanci e consuntivi;
- disposizioni transitorie e di coordinamento nonché disposizioni interpretative di norme previgenti in funzione di adeguamento a decisioni giurisdizionali interne e europee ovvero a fonti di diritto europeo;
- testi unici meramente compilativi.

Si prevede, inoltre, di escludere dall'AIR i regolamenti, da adottare ai sensi del comma 3 dell'articolo 17, della legge n. 400 del 1988, che presentino natura essenzialmente esecutiva; la dichiarazione di esclusione, a firma del Ministro, è trasmessa dall'amministrazione al Consiglio di Stato all'atto della richiesta di parere sullo schema regolamentare, formando oggetto di scrutinio di legittimità anche sotto il profilo dell'eccesso di potere.

Sempre nell'ottica di riservare l'analisi di impatto alle iniziative che potrebbero produrre effetti significativi sui destinatari, si prevede la possibilità di chiedere l'esenzione dall'AIR. Al riguardo, sono state valutate le seguenti alternative:

- introdurre soglie monetarie indicative dell'impatto atteso dell'intervento al di sotto delle quali prevedere l'esenzione dall'AIR.
- Lasciare alle amministrazioni proponenti la scelta di selezionare gli interventi ritenuti di impatto particolarmente significativo.
- Basare la selezione degli interventi normativi su cui svolgere l'AIR sugli esiti di una consultazione pubblica sul programma normativo di cui alla lett. c).

Considerate l'arbitrarietà di una valutazione monetaria degli impatti svolta in assenza di un'AIR, la difficoltà di definire una soglia univoca, la necessità di non rallentare eccessivamente l'istruttoria normativa, nonché l'opportunità di tener conto di una pluralità di variabili in grado di qualificare come "rilevante" un intervento normativo, le tre ipotesi precedentemente illustrate non sono state considerate praticabili. Si stabilisce che possa essere chiesta l'esenzione dall'AIR se l'impatto dell'intervento è poco rilevante, tenuto conto, congiuntamente, dei seguenti elementi:

- scarsa entità dei costi di adeguamento attesi, considerando anche i profili relativi all'estensione temporale e alla distribuzione tra categorie di destinatari;
- importo marginale delle risorse pubbliche impiegate;
- numero esiguo dei destinatari dell'intervento.

La richiesta di esenzione deve fornire un quadro informativo che dimostri adeguatamente la sussistenza di tutte le condizioni ora richiamate. In ogni caso, l'esenzione non può essere richiesta per iniziative normative con un rilevante impatto concorrenziale.

Al fine di consentire le necessarie valutazioni circa la richiesta di esenzione, è previsto che la stessa sia avanzata entro un congruo termine predefinito.

Si prevede che la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento contenga il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative.

L'esenzione e l'esclusione non possono essere richieste nei casi in cui l'iniziativa incida in via diretta sui diritti e sulle libertà fondamentali stabiliti dalla Costituzione e dai trattati dell'Unione europea.

Si procede comunque all'effettuazione dell'AIR ove sia richiesto dalle Commissioni Parlamentari o dal Consiglio dei Ministri.

e) Contenuti della "Relazione AIR preliminare"

L'AIR consiste in un processo logico che le amministrazioni devono seguire nel corso dell'istruttoria normativa. Essa deve, quindi, accompagnare il processo decisionale sin dal suo avvio e non può essere ridotta alla mera compilazione di un documento. Ciononostante, resta ferma la necessità di sintetizzare gli esiti del processo valutativo realizzato. A tal fine, si prevede che al termine dell'istruttoria AIR – e prima della eventuale consultazione pubblica – l'amministrazione elabori una "Relazione AIR preliminare" che deve contenere le seguenti informazioni, corredate dai dati e dall'indicazione delle fonti informative utilizzate:

- a) indicazione di uno o più referenti che hanno svolto l'istruttoria AIR;
- b) analisi, supportata da dati, delle esigenze e dei problemi constatati nella situazione attuale, motivando le modifiche normative di provvedimenti già sottoposti ad AIR, ma non ancora a VIR;
- c) obiettivi dell'intervento, con la specificazione degli indicatori utili per verificarne il grado di raggiungimento;
- d) individuazione e quantificazione dei principali destinatari pubblici e privati dell'intervento;
- e) indicazione delle consultazioni effettuate nei confronti di:
 - 1) amministrazioni ed enti pubblici;
 - 2) destinatari pubblici e privati dell'intervento, inclusi enti esponenziali dei medesimi ed associazioni di categoria;
- f) la descrizione dei principali risultati emersi dalle consultazioni;
- g) la descrizione di possibili opzioni, inclusa quella di non intervento (c.d. opzione zero) e quelle alternative alla regolazione diretta;
- h) la valutazione delle opzioni considerate con riguardo ai seguenti elementi:
 - 1) ragioni che richiedono l'eventuale superamento dell'opzione zero;
 - 2) efficacia attesa di ogni opzione rispetto agli obiettivi dell'intervento;
 - 3) condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie, economiche e sociali necessarie per la loro attuabilità, anche sul piano amministrativo;
 - 4) principali effetti attesi positivi e negativi, di tipo economico, ambientale e sociale, delle opzioni attuabili, ove possibile effettuando una quantificazione degli stessi;
 - 5) impatto sulle piccole e medie imprese (test PMI);
 - 6) incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla semplificazione e verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
 - 7) stima degli oneri amministrativi introdotti o eliminati nei confronti di cittadini e imprese.
- i) la valutazione dei livelli minimi di regolazione comunitaria ai sensi dell'articolo 14, commi 24-bis, 24-ter e 24-quater della legge 28 novembre 2005, n. 246 nonché delle circostanze eccezionali in relazione alle quali si rende necessario il superamento degli stessi;
- j) individuazione dell'opzione preferita;
- l) la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità;
- m) la descrizione delle modalità per effettuare il monitoraggio e la valutazione dell'intervento di regolazione, con l'individuazione, coerentemente con quanto previsto per la VIR, di indicatori utili a misurare l'effettivo impatto dell'intervento.

Nella considerazione che il ciclo di valutazione della qualità della regolazione implica che ad una attività di analisi *ex ante* si ricolleggi anche un'attività di analisi *ex post*, è previsto che le valutazioni debbano tener conto anche degli esiti della VIR eventualmente realizzata su atti normativi connessi a quello oggetto di AIR.

f) Contenuti della “Relazione AIR finale”

Una volta effettuate le valutazioni di cui alla Relazione AIR preliminare, l'amministrazione competente all'iniziativa normativa procede alla consultazione pubblica (cfr. *infra* lett. l).

La Relazione AIR preliminare, successivamente alla fase di consultazione pubblica, è integrata con le seguenti informazioni:

- le risultanze dello svolgimento delle consultazioni pubbliche;
- le eventuali modifiche apportate ai contenuti delle opzioni e alla valutazione dei relativi impatti a seguito dell'apporto dei soggetti consultati;
- i conseguenti risultati conclusivi dell'analisi.

La Relazione AIR (che, dopo la consultazione, diventa “finale”) è trasmessa al DAGL per la relativa verifica.

Nel caso in cui le iniziative di regolazione introducano restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche, la Relazione AIR finale è inviata al DAGL successivamente all'acquisizione del parere reso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'articolo 34 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Gli schemi regolamentari sono corredati dalla Relazione AIR all'atto della richiesta di parere al Consiglio di Stato.

Si conferma il divieto di iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri delle proposte prive di Relazione AIR. Si prevede che la Relazione AIR sia vistata dal Ministro proponente o dal Sottosegretario delegato e sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione competente, nonché sul sito istituzionale del Governo.

g) Procedura Air per i decreti legge

Le ragioni di necessità e di urgenza che comportano l'adozione dei decreti-legge sono state sinora alla base dell'esenzione degli stessi dall'AIR. Come noto, tuttavia, non solo il ricorso a questa fonte è fortemente aumentato nel corso degli anni, ma le norme in tal modo introdotte producono spesso un impatto notevole su cittadini ed imprese. Di qui, la necessità di contemperare esigenze di speditezza dell'istruttoria e di approfondito vaglio dei principali effetti introdotti, prevedendo una procedura AIR specifica per i decreti-legge.

Si prevede, con la nuova disciplina, che i decreti-legge siano corredati da una Relazione AIR contenente almeno i seguenti elementi:

- analisi delle esigenze e dei problemi constatati nella situazione attuale, supportata da dati con indicazione delle relative fonti;
- individuazione dei destinatari pubblici e privati dell'intervento;
- descrizione dei principali effetti positivi e negativi per i destinatari pubblici e privati dell'intervento;
- stima dei principali costi di adeguamento attesi per i destinatari dell'intervento.

In considerazione dei tempi dell'istruttoria normativa, per i decreti-legge non è previsto l'obbligo di effettuare le consultazioni e, conseguentemente, non sono necessarie due relazioni (“preliminare” e “finale”).

La Relazione AIR che accompagna i decreti-legge è presentata al DAGL per la relativa verifica contestualmente alla richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. Anche la Relazione AIR che accompagna i decreti-legge è pubblicata sul sito istituzionale del Governo.

h) Selezione degli atti da sottoporre alla Verifica di impatto della regolazione (VIR)

La VIR, attualmente disciplinata dal D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212, rappresenta il necessario completamento dell'AIR, in quanto è essenziale assicurare un ciclo di valutazione della regolazione che fornisca ai decisori non solo informazioni utili a definire *ex ante* un intervento regolatorio, ma anche una valutazione *ex post* dell'efficacia di tale intervento e dell'impatto concretamente prodotto.

La nuova disciplina proposta, tenendo conto delle prime esperienze applicative, modifica principalmente i seguenti aspetti della VIR:

- ambito di intervento e relative procedure di selezione dei provvedimenti da sottoporre a valutazione, incrementando autonomia e responsabilità delle amministrazioni;
- frequenza della VIR;
- collegamento tra AIR e VIR;
- partecipazione e trasparenza.

Quanto al primo punto, si prevede che gli atti normativi del Governo da sottoporre a VIR siano individuati da "Piani per la valutazione della regolazione" predisposti, ogni cinque anni, dalle amministrazioni statali in relazione alle politiche poste in essere negli ambiti di rispettiva competenza. Il piano può essere aggiornato da ogni Ministro entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui si riferisce l'aggiornamento stesso.

Facendo tesoro delle difficoltà emerse dalle prime applicazioni della VIR, troppo spesso prevista per atti difficilmente valutabili in modo isolato rispetto ad altri interventi ad essi connessi, e prendendo spunto da quanto previsto dalla comunicazione della Commissione europea "EU Regulatory Fitness" del 12 dicembre 2012 (COM(2012) 746 final), è previsto che la VIR possa svolgersi con riguardo ad un insieme di atti normativi, tra loro strumentalmente connessi, finalizzati all'attuazione di politiche ritenute prioritarie dall'amministrazione.

I criteri che le amministrazioni devono seguire, nell'ambito delle risorse disponibili, per l'individuazione degli atti normativi da includere nei predetti piani sono i seguenti:

- rilevanza per gli obiettivi perseguiti dalle politiche a cui gli atti si riferiscono;
- rilevanza in termini di effetti prodotti;
- progresso tecnologico e scientifico intervenuto, considerata la possibile incidenza sulle politiche di settore.

I piani contengono le seguenti informazioni:

- l'elenco degli atti o gruppi di atti che l'amministrazione intende sottoporre a VIR nel quinquennio di riferimento, articolato per anno;
- l'individuazione di indicatori in grado di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi di ogni atto o gruppo di atti da sottoporre a VIR, tenuto conto delle informazioni al riguardo contenute nelle corrispondenti Relazioni AIR;
- i tempi previsti per la conclusione di ogni VIR.

Si procede comunque all'effettuazione della VIR ove sia richiesto dalle Commissioni parlamentari o dal Consiglio dei Ministri.

La VIR è svolta dall'amministrazione cui compete l'iniziativa normativa oggetto di verifica.

Va ribadita la rilevanza della raccolta ed elaborazione dei dati necessari all'effettuazione della VIR, con particolare riguardo a quelli relativi agli indicatori di efficacia individuati nelle corrispondenti AIR. È previsto che ogni piano sia pubblicato sul sito dell'amministrazione che lo ha curato e su quello del Governo, tenendo conto degli eventuali aggiornamenti avvenuti.

i) Contenuti della "Relazione VIR"

Gli esiti della VIR sono documentati in apposita relazione ("Relazione VIR") nella quale si riferisce in ordine a:

- verifica del grado di raggiungimento delle finalità perseguite;
- valutazione dei principali effetti prodotti sui destinatari pubblici e privati degli atti sottoposti a verifica;
- individuazione di eventuali criticità anche dovute a lacune degli atti sottoposti a verifica, ovvero a problemi relativi alla fase di attuazione degli atti stessi;
- valutazione sul funzionamento concorrenziale del mercato, sui processi di liberalizzazione e sulle libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico;
- eventuale indicazione di misure integrative o correttive.

La Relazione VIR, la cui struttura viene semplificata rispetto a quella attuale, specifica gli indicatori e le fonti informative utilizzate nel corso della verifica, tenuto conto delle risultanze delle consultazioni svolte e dando atto dell'attività di monitoraggio e raccolta dei dati effettuata nel tempo.

Per l'effettuazione della VIR, l'amministrazione tiene conto dei risultati di eventuali ed ulteriori analisi, comunque denominate, previste per il monitoraggio e la valutazione degli effetti degli atti oggetto di VIR nonché degli esiti della misurazione degli oneri amministrativi di cui all'art. 25 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

In coerenza con quanto già disposto per l'AIR, spetta al DAGL verificare l'adeguatezza e la completezza delle attività documentate.

Sempre nella logica di connessione tra analisi ex ante ed ex post, si pone particolare rilievo all'esigenza che l'amministrazione che ha curato la VIR tenga conto dei risultati emersi al fine di valutare, nel corso di successive AIR, l'impatto delle opzioni considerate, con particolare riguardo all'opzione zero. Inoltre, si ribadisce che già nell'AIR devono essere individuati gli indicatori di efficacia che saranno utilizzati nel corso della valutazione *ex post*.

Le Relazioni VIR sono pubblicate, oltre che sul sito istituzionale dell'amministrazione, sul sito del Governo, creando in tal modo un unico "punto di accesso" on-line relativo all'analisi ex ante ed ex post degli atti normativi del Governo, sulla scia delle migliori esperienze internazionali.

l) Consultazioni

La mancanza di una disciplina della consultazione nel corso dell'istruttoria normativa e a valle dell'introduzione di nuove norme costituisce una delle critiche più significative e ricorrenti al sistema di AIR e VIR italiano.

Per risolvere questo problema, si prevede una disciplina per la consultazione nell'AIR e nella VIR.

Si stabilisce innanzi tutto che la consultazione dei soggetti pubblici e privati destinatari dell'intervento, o di associazioni rappresentative degli stessi, è un elemento indispensabile nel processo di definizione del

quadro informativo dell’AIR e della VIR. In qualunque analisi ex ante o ex post deve quindi essere svolta la consultazione dei principali *stakeholders*.

Le consultazioni assumono rilevante importanza ai fini della integrazione del quadro informativo dell’AIR e della VIR; mediante le consultazioni, infatti, l’amministrazione competente all’iniziativa regolatoria acquisisce da soggetti pubblici e privati, destinatari dell’intervento o coinvolti nella sua attuazione, elementi che, nel caso dell’AIR, afferiscono ai possibili contenuti dell’intervento in corso di elaborazione, ai dati e alle valutazioni dei possibili effetti attesi, e, nel caso della VIR, riguardano la valutazione dell’efficacia dell’intervento attuato e dei suoi principali impatti.

Nel dettare i principi generali per la consultazione, le prassi operative non dovranno prescindere dal rispetto della trasparenza, chiarezza e completezza di informazione nell’esposizione di posizioni, analisi e proposte, tenendo conto, al tempo stesso, delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione normativa e di congruenza dei temi introdotti rispetto alle questioni oggetto dell’iniziativa regolatoria.

La gestione delle consultazioni dovrà tener conto dei costi e dei tempi che la partecipazione comporta, privilegiando soluzioni meno onerose per i consultati, nonché curando la chiarezza e sinteticità dei documenti usati durante il loro svolgimento; a tal fine, è previsto che le amministrazioni, in via generale o in relazione a ciascuna consultazione, possano anche elaborare preventivamente modelli tipizzati utilizzabili per la proposizione di osservazioni da parte dei soggetti consultati.

Come noto, non esiste un’unica modalità di svolgimento delle consultazioni, essendo necessario valutare le tecniche cui ricorrere, i soggetti da coinvolgere ed i tempi da dedicare in base alle specifiche caratteristiche dell’intervento sottoposto ad AIR. Si stabilisce, quindi, che nel corso del processo di analisi che conduce alla redazione della Relazione Air preliminare l’amministrazione ricorre alle tecniche di consultazione di volta in volta valutate come congrue, sulla base di indicazioni metodologiche definite con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, per fornire ai soggetti interessati una ulteriore opportunità di partecipazione al processo normativo, si prevede che, successivamente alla valutazione della Relazione Air preliminare da parte del DAGL, l’amministrazione proceda alla consultazione pubblica, che consiste nella pubblicazione, in sezione specializzata del sito istituzionale dell’amministrazione competente all’iniziativa normativa, della Relazione AIR preliminare, accompagnata da una sintesi della stessa.

Il termine concesso per inviare commenti scritti è di almeno **4 settimane**; i contributi ricevuti dai soggetti che partecipano alla consultazione pubblica saranno pubblicati, salvo diversa richiesta degli autori o per ragioni di riservatezza, sul sito istituzionale dell’amministrazione. Saranno prese in considerazione solo le osservazioni e le proposte pertinenti con l’oggetto della consultazione e rese in forma non anonima.

L’amministrazione assicura adeguata e tempestiva pubblicità, anche attraverso il proprio sito istituzionale, alle iniziative di consultazione pubblica in corso e concluse.

Laddove l’amministrazione ritenga, sulla base di consultazioni già svolte con i destinatari dell’intervento o le relative associazioni rappresentative, di aver sufficientemente istruito l’AIR, comunica al DAGL di non procedere allo svolgimento della consultazione pubblica (in tal caso, quindi, l’unica Relazione AIR resta quella preliminare) e ne dà conto nella Relazione illustrativa. Resta fermo l’obbligo di svolgere le consultazioni, nelle forme ritenute più opportune, prima della Relazione Air preliminare.

L’amministrazione responsabile della VIR può ricorrere alla consultazione pubblica anche nel corso della verifica di impatto al fine di raccogliere opinioni, dati e valutazioni sull’efficacia degli atti sottoposti a verifica, sugli impatti prodotti sui destinatari e sulle criticità riscontrate.

m) Relazione annuale sullo stato di attuazione dell’AIR e della VIR

La relazione annuale sullo stato di applicazione dell’AIR e della VIR, da presentare al Parlamento, deve riportare informazioni relative ai seguenti elementi:

- numero di AIR e VIR realizzate nell’anno;
- piani di valutazione della regolazione o loro aggiornamento;
- metodologie applicate per la valutazione degli effetti attesi, procedure di consultazione seguite, scelte organizzative adottate dalle amministrazioni e attività formative eventualmente realizzate;
- numero e casi di esclusione e di esenzione dall’AIR e dalla VIR;
- esiti della valutazione delle Relazioni AIR e VIR effettuata dal DAGL;
- sintesi delle esperienze di AIR e di VIR presso le autorità indipendenti, le regioni, gli enti locali, l’Unione europea, evidenziando le migliori pratiche anche a livello internazionale;
- eventuali criticità riscontrate a livello di amministrazioni centrali nelle procedure e nei contenuti delle AIR e delle VIR;
- illustrazione di iniziative per il miglioramento dei processi di analisi e verifica della regolazione.