



Senato della Repubblica

**Servizio per la qualità
degli atti normativi**

Osservatorio
sull'attuazione degli atti
normativi

Ufficio per la verifica
della fattibilità
amministrativa e per
l'analisi di impatto
degli atti *in itinere*

Focus

**Relazione al Parlamento sullo stato di
applicazione dell'analisi di impatto della
regolamentazione per l'anno 2023**

XIX Legislatura

luglio 2024

n. 6

Relazioni alle Camere

INDICE

L'OBBLIGO DI RELAZIONE AL PARLAMENTO.....	5
IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	5
PRINCIPALI CONTENUTI DELLA RELAZIONE.....	6
OSSERVAZIONI.....	8

L'OBBLIGO DI RELAZIONE AL PARLAMENTO

In attuazione dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246¹, e dell'articolo 19 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, recante la disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione², il Governo presenta annualmente alle Camere una relazione sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR). L'AIR è stata introdotta dal predetto articolo 14 come supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo e consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

La Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione relativa all'anno 2023 ([Doc. LXXXIII, n. 2](#)), di seguito «Relazione», è stata presentata dal Ministro per i rapporti con il Parlamento il 30 maggio 2024 e assegnata in Senato alla 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali).

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Nell'ordinamento italiano le procedure per l'elaborazione dell'AIR sono dettagliatamente disciplinate dal regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169³, e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018⁴, recante la «Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione», adottata in attuazione del regolamento medesimo.

Il regolamento prevede che l'AIR accompagni tutti gli atti normativi del Governo, quali i disegni di legge di iniziativa governativa, inclusi quelli di conversione di decreti-legge, gli

¹ Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR.

² In base all'articolo 19, la relazione annuale sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR, da presentare al Parlamento ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246, riporta i seguenti elementi informativi: *a)* numero di AIR e di VIR concluse nell'anno; *b)* numero e casi di esclusione e di esenzione dall'AIR; *c)* numero di relazioni AIR integrate su richiesta del DAGL, del Parlamento, o su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva; *d)* metodologie applicate, scelte organizzative adottate dalle amministrazioni; *e)* numero di consultazioni realizzate nel corso dell'AIR e della VIR e relative metodologie; *f)* piani biennali per la valutazione e la revisione della regolazione redatti ai sensi dell'articolo 12 e loro aggiornamenti; *g)* riferimenti alle esperienze di AIR e di VIR presso le istituzioni dell'Unione europea, le autorità indipendenti, le regioni, gli enti locali, evidenziando le migliori pratiche anche a livello internazionale; *h)* eventuali criticità riscontrate a livello di Amministrazioni nello svolgimento delle AIR e delle VIR; *i)* iniziative per la formazione e il miglioramento delle capacità istituzionali nello svolgimento dell'AIR, della VIR e delle consultazioni.

² Entro il mese di febbraio ciascuna Amministrazione trasmette al DAGL una relazione con gli elementi informativi di cui al comma 1 relativi all'anno precedente. In particolare, il Dipartimento degli affari regionali, sentita, ove occorra, la Conferenza Unificata, fornisce le informazioni riguardanti le attività delle regioni e degli enti locali.

³ Il Regolamento, oltre alle procedure e alle modalità di effettuazione dell'AIR, disciplina le modalità di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) e le correlate fasi di consultazione

⁴ La direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 febbraio 2018 è pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 10 aprile 2018.

schemi di decreti legislativi, gli atti normativi adottati dai singoli Ministri e i provvedimenti normativi interministeriali. Spetta all'Amministrazione proponente svolgere l'AIR e trasmetterla al DAGL con riferimento a ogni proposta normativa per la quale non sia stata dichiarata l'esclusione o non sia stata richiesta e concessa l'esenzione dall'AIR⁵.

Nello svolgimento delle attività in materia di AIR, verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) e consultazione, il DAGL si avvale del Nucleo per la valutazione di impatto della regolamentazione (NUVIR); le valutazioni del NUVIR sono pubblicate sul sito istituzionale del Governo. Ogni relazione AIR è sottoposta all'esame del NUVIR ai fini della valutazione della coerenza rispetto alle disposizioni del regolamento. In particolare, per ogni relazione il NUVIR elabora una scheda di valutazione che il DAGL trasmette all'Amministrazione nella quale si evidenziano le eventuali integrazioni necessarie⁶. Tranne per i casi in cui, già in sede di prima valutazione, l'AIR sia giudicata adeguata, il DAGL chiede all'Amministrazione proponente di integrare la relazione, che è poi sottoposta nuovamente al NUVIR. In sede di valutazione finale, il Nucleo dà conto sia delle valutazioni precedenti che delle modifiche e integrazioni apportate dall'Amministrazione, confermando o modificando il giudizio precedentemente espresso.

PRINCIPALI CONTENUTI DELLA RELAZIONE

La Relazione si compone di quattro capitoli e due appendici.

Il capitolo 1 introduce i capitoli successivi, sottolineando l'importanza crescente delle AIR e delle VIR nel processo di produzione normativa. In tale ottica, assume particolare rilevanza il miglioramento qualitativo delle relazioni, desumibile dalle valutazioni formulate dal NUVIR, che mostrano come la percentuale di relazioni "non adeguate" sia diminuita⁷, mentre sono aumentate le relazioni considerate "adeguate" o "parzialmente adeguate".

Il capitolo 2 si concentra sullo stato di applicazione dell'AIR, evidenziando le statistiche più significative e i principali esiti dell'applicazione degli strumenti di qualità della regolazione. Raccoglie altresì i risultati delle attività di verifica delle analisi di impatto svolta dal DAGL, incluse l'applicazione e la valutazione dell'analisi tecnico normativa (ATN).

Il capitolo 3 riporta i contributi pervenuti dalle Autorità indipendenti e dalle regioni in relazione al loro utilizzo degli strumenti di politiche di regolazione nell'esercizio delle rispettive potestà regolatorie e normative, mentre il capitolo 4 analizza le principali novità delle politiche di regolazione a livello europeo e internazionale e le attività svolte dal DAGL in tale ambito.

Nelle appendici sono esposti i contributi così come pervenuti dalle Autorità indipendenti e dalle regioni.

La Relazione presenta un'**analisi quantitativa e qualitativa della documentazione AIR**.

⁵ L'Amministrazione titolare dell'iniziativa normativa ha la facoltà di chiedere al DAGL l'esenzione dall'AIR, nei casi in cui sia effettivamente documentata la presenza congiunta di quattro condizioni: *a)* costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari; *b)* numero esiguo dei destinatari dell'intervento; *c)* risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; *d)* limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato.

⁶ L'AIR può essere giudicata come «adeguata», «parzialmente adeguata» o «non adeguata».

⁷ Dal 64 per cento dell'anno precedente al 33 per cento del 2023.

Si sottolinea, innanzitutto, che oltre l'80 % degli atti normativi assoggettati alla normativa in materia di analisi di impatto della regolazione è corredato dalla documentazione AIR, percentuale che si attestava al 61 % nel 2022, al 53 % nel 2021 e al 51 % nel 2020. Circa la metà dei disegni di legge assoggettati ad AIR è accompagnata da una relazione AIR per l'intero provvedimento o per singole disposizioni. In particolare, 49 relazioni accompagnano provvedimenti o loro parti assoggettati ad AIR, 35 documenti sono riferiti a casi di esclusione e 13 a casi di esenzione dall'AIR rispetto all'intero atto normativo o a singole parti di esso, mentre per 17 provvedimenti l'istruttoria non è stata portata a termine o non è stata conclusa in tempo utile per la trasmissione al Parlamento. Per quanto riguarda gli atti del Governo approvati in Consiglio dei ministri, sono state prodotte 27 relazioni AIR, una dichiarazione di esclusione, 8 dichiarazioni di esenzione e, infine, in 8 casi l'istruttoria non è stata perfezionata.

Tipo di atto normativo	AIR PRESENTE	ESCLUSIONE	ESENZIONE	ALTRI CASI	TOTALE
Disegno di legge (inclusi decreti-legge)	49	35	13	17	114
	43%	31%	11%	15%	100%
<hr/>					
Altri atti del Governo approvati in CdM	27	1	8	8	44
	61%	2%	18%	18%	100%

Fonte: Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione per l'anno 2023 ([Doc. LXXXIII, n. 2](#)).

Elaborazione: Servizio per la qualità degli atti normativi.

In relazione alla **tempestività** con la quale viene redatta la documentazione AIR, si segnala che il 54 % degli atti normativi approvati in Consiglio dei ministri non è inizialmente corredato dalla documentazione prescritta e che questa viene trasmessa al Parlamento in un momento successivo con un ritardo medio di 25 giorni rispetto alla presentazione del disegno di legge alle Camere.

La Relazione contiene una sintesi delle osservazioni formulate dal NUVIR sulla qualità delle AIR e delle VIR. Le **principali criticità in materia di AIR** sono: la definizione del problema all'origine delle misure oggetto di approvazione spesso non è corredata da dati e informazioni; in presenza di interventi eterogenei all'interno di un unico intervento normativo, i diversi problemi non sono articolati e differenziati a sufficienza; in alcune occasioni gli obiettivi specifici non sono indicati; talvolta gli obiettivi sono fraintesi con i contenuti dell'intervento normativo; il raccordo tra indicatori e obiettivi non sempre è curato; per quanto riguarda le opzioni di regolazione, in alcuni casi l'opzione prescelta viene identificata con la tipologia dell'atto e non, come dovrebbe, con il suo contenuto, le opzioni alternative spesso non sono descritte e valutate; sempre con riferimento alle opzioni alternative, gli impatti economici, sociali e ambientali spesso non sono quantificati; inoltre,

il livello di approfondimento degli impatti specifici (Test PMI, effetti sulla concorrenza e oneri regolatori) non è sempre adeguato.

La Relazione illustra, più sinteticamente, le **attività in materia di VIR**, ovvero di valutazione del raggiungimento delle finalità e di 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 amministrazioni⁸. In merito, si evidenzia che con riferimento alle VIR permangono ancora margini di miglioramento in termini di necessità di un maggiore raccordo tra obiettivi e indicatori, che per gli atti sottoposti ad AIR andrebbero riferiti a quelli indicati nelle relazioni di riferimento. Andrebbero effettuate analisi più ampie ed esaustive di un determinato settore di *policy*, così da avere accesso a una maggiore base informativa ed evitare di valutare provvedimenti normativi troppo limitati o che disciplinano singoli caratteri di una politica. Non risulta, inoltre, ancora pienamente valorizzata la capacità di collocare le VIR nel complessivo ciclo della regolazione, utilizzando i risultati delle valutazioni ai fini della revisione e manutenzione normativa.

La Relazione accenna, infine, all'**analisi tecnico-normativa (ATN)**, ovvero alla relazione che deve accompagnare gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa, i disegni di legge costituzionale, i decreti-legge e i regolamenti ministeriali e interministeriali, anch'essa predisposta dall'amministrazione competente e verificata dal DAGL. L'ATN è regolata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008, recante tempi e modalità di effettuazione dell'ATN. Nel corso del 2023, il DAGL ha gestito l'istruttoria relativa all'ATN per tutti gli atti normativi deliberati in Consiglio dei ministri, inclusi 40 decreti-legge, oltre che per i regolamenti ministeriali non deliberati in Consiglio dei ministri, sollecitandone la trasmissione nei casi in cui non era stata fornita tempestivamente.

OSSERVAZIONI

La Relazione include tutti i contenuti prescritti. Le considerazioni esposte nella Relazione confermano che la qualità delle AIR è strettamente correlata alla formazione del personale coinvolto, al grado di coinvolgimento delle strutture tecniche delle Amministrazioni proponenti e alla tempestività con cui l'analisi è effettuata.

La Relazione dà conto della prosecuzione, anche nel corso del 2023, di interlocuzioni costanti tra il DAGL e i competenti uffici parlamentari. Da queste interlocuzioni è emerso un rinnovato interesse al miglioramento del flusso comunicativo con il Governo sulle questioni inerenti al corretto uso degli strumenti di qualità della regolazione, *in primis* AIR e ATN, anche in considerazione dell'istituzione presso il Senato della Repubblica⁹ di un organo parlamentare – il Comitato per la legislazione – dotato di una specifica competenza in materia di valutazione dell'impatto degli atti normativi¹⁰.

⁸ Art. 14, comma 3, della legge n. 246 del 2005.

⁹ Articolo 20-*bis* del Regolamento, introdotto con la riforma approvata nel 2022. Il Comitato è stato costituito nel gennaio 2023.

¹⁰ Il Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato pubblica periodicamente un bollettino sulle analisi di impatto della regolamentazione in modo da monitorare le AIR relative ai disegni di legge d'iniziativa governativa e agli schemi di atti normativi del Governo. Pubblica, altresì, un *dossier* con un quadro di sintesi, su base semestrale, dei lavori del Comitato per la legislazione.

L’AIR è uno strumento a supporto delle decisioni dell’organo politico, che si pone a monte del processo regolatorio; la sua stessa funzione esige che sia sviluppata in una fase istruttoria, preliminare e non successiva alla predisposizione dei provvedimenti normativi. La VIR, invece, consente di verificare *a posteriori* la reale efficacia delle misure adottate rispetto agli obiettivi perseguiti; deve, quindi, essere elaborata facendo riferimento a parametri e indicatori predeterminati al momento dell’approvazione delle disposizioni di legge. Solo rispettando questi presupposti, gli strumenti dell’AIR e della VIR potranno contribuire in modo concreto e significativo al miglioramento dell’efficacia e della trasparenza delle decisioni politiche.



Senato della Repubblica

Servizio per la qualità degli atti normativi

tel. 06 6706 3437
email quan@senato.it

Osservatorio sull'attuazione degli atti normativi
Cons. Lorella Di Giambattista

**Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa
e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere***
Cons. Fortunato Lambiase

La documentazione del Servizio per la qualità degli atti normativi è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari.

Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.