

Presidente del Consiglio dei Ministri - Direttiva 27 marzo 2000: Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione.

(Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 8 marzo 1999, n. 50 recante delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi ed in particolare l'articolo 5, che stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono definiti, in via sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993 recante il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri;

Visti la raccomandazione ai Paesi membri adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica e il rapporto OCSE del maggio 1997 sulla riforma della regolazione;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, e successive modifiche e integrazioni;

Vista la dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione europea e allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria;

Vista la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998 relativa agli adempimenti del Governo in materia di istruttoria legislativa;

Visto il decreto legislativo n. 303 del 30 luglio 1999, recante norme sul riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Considerata la necessità di definire principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo;

Valutata l'opportunità di integrare l'analisi di impatto della regolamentazione con l'analisi dell'incidenza degli atti normativi del Governo sull'assetto della regolamentazione di ciascun settore, anche ai fini di una più agevole comprensione delle innovazioni introdotte;

Sentito il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure di cui all'articolo 3 della legge marzo 1999, n. 50;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2000 recante delega al Ministro per la funzione pubblica per la semplificazione del sistema di regolazione e per l'attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50;

E m a n a

la seguente direttiva:

I) Oggetto e ambito di applicazione.

Analisi tecnico-normativa (ATN) e Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)

1. La presente direttiva definisce tempi e modalita' di effettuazione:

a) dell'analisi tecnico-normativa (ATN);

b) in via sperimentale e per la durata di un anno, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attivita' dei cittadini e delle imprese, ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

2. Le suddette analisi sono contenute in due distinte relazioni che accompagnano gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali. Esse sono trasmesse al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. Per i regolamenti di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le relazioni sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dalle amministrazioni competenti all'atto della comunicazione.

3. Le relazioni di cui al punto 2 debbono essere redatte anche per le circolari e le regole tecniche contenute in atti non normativi ed inviate al DAGL prima dell'emanazione definitiva.

Supporto tecnico del DAGL e del Nucleo

4. Durante la fase di sperimentazione, le amministrazioni possono richiedere il supporto tecnico del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (Nucleo) nella redazione dell'ATN e dell'AIR in tutte le relative fasi.

5. Se il DAGL, anche su segnalazione del Nucleo, ritiene carenti o insufficienti l'ATN o l'AIR, restituisce lo schema all'amministrazione proponente con le osservazioni e indicazioni operative cui attenersi nella redazione, integrazione o rettifica. In ogni caso, la carenza o la insufficienza dell'ATN o dell'AIR sono rilevate e segnalate dal DAGL, anche su iniziativa del Nucleo, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonche' al Ministro per la funzione pubblica allorché questi sia delegato per la riforma della regolazione, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione.

Casi di esclusione dall'analisi.

6. Durante la fase di sperimentazione, il DAGL, anche su proposta del Nucleo, puo' individuare alcune categorie di interventi per i quali, in ragione del limitato impatto a carico dei destinatari o delle pubbliche amministrazioni, l'AIR non e' necessaria.

7. Le amministrazioni proponenti possono richiedere al DAGL di non effettuare l'AIR, esponendone le ragioni. Il DAGL, sentito il Nucleo, puo' autorizzare la prosecuzione dell'istruttoria normativa anche in assenza dell'AIR. A tal fine le amministrazioni comunicano quadrimestralmente al DAGL l'elenco degli interventi regolatori che intendono proporre, con l'indicazione di quelli per i quali chiedono motivatamente di non effettuare l'AIR.

II) L'analisi tecnico-normativa (ATN).

1. L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, da' conto della sua conformita' alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonche' dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

2. L'ATN, inoltre, da' conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonche' delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse.

3. L'analisi e' condotta anche alla luce della giurisprudenza esistente e di eventuali progetti di modifica della stessa materia gia' in corso di esame.

4. La relazione contenente l'ATN e' redatta secondo lo schema di cui alla scheda A) allegata alla presente direttiva.

III) L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

1. L'ATR e' uno strumento per stabilire la necessita' di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello piu' efficace.

2. L'AIR consiste:

- a) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche;
- b) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sui cittadini e sulle imprese.

3. L' AIR contiene la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione la cui eventuale adozione e' in discussione e delle opzioni alternative, nonche' la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria.

4. Nella concreta realizzazione dell'AIR, oltre ad osservare quanto disposto ai successivi punti IV e V e a utilizzare come modello di riferimento le schede allegate, le amministrazioni destinatarie della presente direttiva si' atterranno alle istruzioni della "Guida essenziale alla redazione dell'AIR" predisposta, con l'ausilio del Dipartimento della funzione pubblica, dal Nucleo d'intesa con il DAGL.

IV) L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) - Elementi della scheda preliminare.

1. Nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento, al DAGL e al Nucleo e' trasmessa una scheda preliminare di impatto della regolamentazione, in cui sono descritti almeno i seguenti elementi, di cui dar conto secondo lo schema di cui alla scheda B) allegata al presente testo:

- a) ambito dell'intervento con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti;

- b) esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo;
- c) obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo dell'atto normativo;
- d) presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale;
- e) aree di criticita';
- f) opzioni alternative alla regolazione tra cui, almeno, la "opzione nulla" (consistente nella rinuncia ad alterare la situazione normativa esistente) e l'opzione di deregolazione di tutta o parte della materia, nonche' altre eventuali opzioni regolative;
- g) strumento tecnico-normativo piu' appropriato.

2. La scheda preliminare contiene una valutazione conclusiva con cui si dimostra che l'intervento di regolamentazione proposto e' la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni, inclusa quella di lasciare immutata la situazione esistente ("opzione nulla").

V) L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) - Elementi della scheda di analisi di impatto.

1. Una volta iniziata l'istruttoria normativa, nella fase di elaborazione dello schema di atto normativo, l'attivita' di analisi di impatto dovra' da un lato verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare, dall'altro simulare gli effetti dell'intervento sull'organizzazione e sull'attivita' della pubblica amministrazione e sull'attivita' dei destinatari diretti e indiretti.

2. I risultati di tali attivita' ed operazioni conducono alla redazione di uno schema definitivo di intervento normativo. Essi sono riportati - al momento della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, della sua adozione - nella scheda di AIR di cui al punto I, 2 della presente direttiva, secondo lo schema riportato nella scheda C) allegata al presente testo.

3. Gli elementi della scheda di analisi dell'impatto sono i seguenti:

- a) ambito dell'intervento; destinatari diretti e indiretti;
- b) obiettivi e risultati attesi;
- c) illustrazione della metodologia di analisi adottata;
- d) impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attivita' delle pubbliche amministrazioni; condizioni di operativita';
- e) impatto sui destinatari diretti;
- f) impatto sui destinatari indiretti.

VI) Monitoraggio sull'attuazione della direttiva - Manuale di pratiche di AIR.

1. Il DAGL, in collaborazione con il Nucleo, effettua il monitoraggio sul recepimento e sullo stato di attuazione delle disposizioni della presente direttiva.

2. Al termine della fase di sperimentazione, sulla base dei dati derivanti dal monitoraggio, il DAGL, avvalendosi del Nucleo, predispone una relazione al Presidente del Consiglio sulla sperimentazione, con particolare riferimento agli effetti e ai risultati della medesima.

3. Al termine della fase di sperimentazione, tenendo conto delle sue risultanze, il Nucleo, con l'ausilio del Dipartimento della funzione pubblica, puo' curare la produzione e la divulgazione di un manuale di pratiche di redazione dell'AIR.

Roma, 27 marzo 2000

p. Il Presidente: Bassanini

Allegato A
GRIGLIA METODOLOGICA PER LA STESURA DELLA RELAZIONE
TECNICO-NORMATIVA

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto:

- a) necessita' dell'intervento normativo;
- b) analisi del quadro normativo;
- c) incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti;
- d) analisi della compatibilita' dell'intervento con l'ordinamento comunitario;
- e) analisi della compatibilita' con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale;
- f) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali;
- g) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilita' di delegificazione.

2. Elementi di drafting e linguaggio normativo:

- a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessita', della coerenza con quelle gia' in uso;
- b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;
- c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;
- d) individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

3. Ulteriori elementi da allegare alla relazione:

- a) indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalita' sul medesimo o analogo oggetto;
- b) verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

Allegato B
SCHEMA PRELIMINARE DI ANALISI DI IMPATTO DELLA
REGOLAMENTAZIONE

(Da inviare al DAGL e al Nucleo nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento):

- a) ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti confini soggettivi e oggettivi entro i quali opera l'intervento normativo proposto; individuazione dei "soggetti destinatari" che sono quelli compresi nelle categorie direttamente menzionate nello schema di intervento normativo; individuazione degli eventuali "soggetti coinvolti" cioè le categorie socio-economiche sulle quali l'intervento avrà comunque un effetto;
- b) esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo motivazione della necessità dell'intervento: aspettative di chi manifesta le esigenze e di quelle dei potenziali destinatari, anche differenziandole dagli obiettivi che si pone l'amministrazione; individuazione di esigenze e aspettative anche attraverso procedure di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari, come quella dell'Osservatorio per la semplificazione istituito ai sensi dell'art. 1, comma 2, legge n. 50/1999;
- c) obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo indicazione, sulla base delle esigenze di cui alla lettera b), degli obiettivi del provvedimento, della loro portata (generale o specifica), dei rapporti tra gli obiettivi medesimi, dell'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero manifestarsi;
- d) presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale presupposti organizzativi: condizioni necessarie per una corretta attuazione dell'intervento normativo da parte delle amministrazioni pubbliche, delle strutture intermedie e dei destinatari. La carenza di tali condizioni costituisce una "criticità" (vedasi n. 5); presupposti finanziari: disponibilità di bilancio per l'attuazione dell'intervento; presupposti economici: esistenza di ricadute su uno o più settori economici non direttamente ricomprese negli obiettivi dell'intervento; presupposti sociali: esistenza di ricadute di natura sociale;
- e) aree di "criticità" vincoli per i quali non v'è una ragionevole certezza che possano essere superati con un costo accettabile. Le aree di criticità incorporano una quota non trascurabile di rischio per il buon fine dell'intervento normativo proposto. Caso particolare ed importante di criticità è quello delle condizioni il cui mancato soddisfacimento provoca il fallimento degli obiettivi dell'intervento;
- f) opzioni alternative alla regolazione e opzioni regolatorie valutazione delle opzioni regolatorie possibili; valutazione, in primo luogo, della così detta "opzione nulla", cioè dell'alternativa di lasciare immutata la situazione esistente: talvolta una migliore attuazione della regolamentazione esistente può rivelarsi la soluzione migliore; valutazione di opzioni che non richiedono interventi regolamentari o legislativi in senso stretto: adozione di codici di autoregolamentazione, azioni di politica economica, emanazione di direttive esplicative o informative;
- g) strumento tecnico normativo eventualmente più appropriato accertata e motivata l'inevitabilità dell'intervento regolatorio, considerazione delle possibili opzioni tra i diversi livelli regolatori (ad esempio, un intervento sulle fonti primarie - e di che tipo: disegno di legge, decreto legislativo o decreto-legge - o su quelle secondarie - e con che tipo di regolamento: di delegificazione, governativo, ministeriale, etc.).

Allegato C
SCHEDA FINALE DI ANALISI DELL'IMPATTO DELLA
REGOLAMENTAZIONE

(Da allegare allo schema di atto normativo)

- a) ambito dell'intervento; destinatari diretti e indiretti verifica delle indicazioni fornite nella corrispondente parte della scheda preliminare, integrandola con una lista di tutte le categorie potenzialmente coinvolte sotto il profilo economico dall'introduzione della regolamentazione;
- b) obiettivi e risultati attesi gli obiettivi sono definiti nei termini descritti per la scheda preliminare e costituiscono l'aspetto qualitativo dell'atto normativo i risultati attesi corrispondono alla stima dell'impatto immediato dello stesso;
- c) illustrazione della metodologia di analisi adottata illustrazione e giustificazione della scelta degli strumenti analitici adottati per l'AIR in relazione all'ambito dell'intervento nonche' agli obiettivi dello stesso;
- d) impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni; condizioni di operatività valutazione degli effetti della nuova regolamentazione sull'amministrazione in relazione alle strutture e a possibili nuovi modelli organizzativi imposti dall'atto normativo, secondo criteri di efficienza ed efficacia, per i quali devono essere predisposti opportuni indicatori. Tali effetti comprendono anche l'analisi delle risorse interne all'amministrazione necessarie per rendere operativa la normazione che si vuole introdurre;
- e) impatto sui destinatari diretti e
- f) impatto sui destinatari indiretti stima degli effetti immediati e differiti della nuova normativa sulle varie categorie di soggetti interessati. Tale valutazione si articola nell'individuazione delle categorie di costi e benefici economici e finanziari inerenti agli aspetti di produttività, crescita economica, reddito, concorrenza, occupazione e comprende la definizione di un'opportuna batteria di indicatori, nonche' dei criteri per la loro applicazione. Al fine di definire con precisione le categorie di soggetti titolari di costi e benefici interni ed esterni, diretti e indiretti, tangibili e intangibili, sarà necessario attivare procedure di consultazione, ovvero sviluppare quelle già intraprese ai sensi della lettera b) dell'allegato B.