

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. LXXXIII**  
**n. 1**

## RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELL'ANALISI DI  
IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

(Anni 2007-2008)

*(Articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246)*

**Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri**

(LETTA)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 6 settembre 2010**  
—————



## INDICE

1. PREMESSA .....	Pag.	5
2. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO STATALE .....	»	6
2.1 <i>Introduzione sulla nuova strategia per la qualità della regolazione: le iniziative normative del Governo in materia</i> .....	»	6
2.2 <i>L'adozione del regolamento attuativo dell'AIR (DPCM 11 settembre 2008, n. 170)</i> .....	»	7
2.3 <i>(Segue): il contenuto del regolamento AIR</i> .....	»	8
2.4 <i>Lo schema di regolamento sulla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)</i> .....	»	13
2.5 <i>La nuova disciplina relativa all'analisi tecnico-normativa (ATN) (Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 18 settembre 2008)</i> .....	»	14
3. L'AIR NELLE REGIONI E L'ACCORDO TRA GOVERNO, REGIONI E AUTONOMIE LOCALI DEL 29 MARZO 2007 .....	»	16
4. ESPERIENZE IN MATERIA DI AIR NELLE AUTORITÀ AMMINISTRATIVE INDIPENDENTI .....	»	18
5. APPLICAZIONE DELL'AIR DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI NEL 2007 E NEL 2008 .....	»	21
5.1 <i>Uffici responsabili dell'AIR</i> .....	»	21
5.2 <i>Relazioni AIR</i> .....	»	22
5.3 <i>Problematiche nello svolgimento dell'AIR</i> .....	»	23
6. INIZIATIVE IN MATERIA DI FORMAZIONE E ASSISTENZA TECNICA .	»	24
7. CONSIDERAZIONI .....	»	24



## 1. Premessa

L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) è costituita, com'è noto, da un insieme di attività realizzate in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare *ex ante* l'opportunità di un nuovo intervento normativo e di valutarne, in termini di vantaggi e svantaggi, di benefici e costi, gli effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) consente, invece, di valutare *a posteriori* gli effetti che le norme adottate hanno prodotto sui destinatari.

Si tratta, pertanto, di due importanti strumenti di valutazione delle politiche pubbliche strettamente connessi all'attività governativa o, meglio, alla politica del buon governo. Perché le azioni delle pubbliche amministrazioni possano essere improntate a principi di trasparenza, responsabilità, efficacia e coerenza, è necessario che esse si aprano sin dalla fase della loro individuazione al confronto, al dialogo e alla partecipazione degli *stakeholders*, alla gestione e alla valutazione delle politiche pubbliche.

D'altra parte, conoscere in che misura si è stati efficaci nell'approntare soluzioni ai numerosi problemi presenti nell'agenda politica, essere informati su ciò che ha funzionato delle precedenti politiche e su ciò che, al contrario, si è rivelato non rispondente alle attese, consente al regolatore di essere più autorevole e più credibile nel momento in cui vengono avanzate proposte di riforma o soluzioni alternative.

Gli strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* possono, quindi, aiutare gli attori politici e i destinatari degli interventi ad avere una più profonda capacità d'analisi dei problemi, nonché delle soluzioni adottate per darvi risposta.

E' noto che la diffusione dell'AIR nell'ordinamento italiano riflette in qualche misura, sia nei tempi che nei contenuti, l'applicazione che lo strumento ha avuto nel corso degli anni in ambito comunitario. Anche nel panorama europeo, infatti, in parte anche grazie all'impulso che ha offerto l'OCSE a partire dagli anni '90, le metodologie per il miglioramento della qualità della regolazione sono diventate oggetto di specifiche politiche pubbliche da parte delle Istituzioni dell'Unione europea. La Commissione, in particolare, ha individuato tra i suoi obiettivi più importanti quello di semplificare e modernizzare il quadro normativo in Europa, promuovendo un programma di lavoro ed iniziative specifiche dirette a diffondere una cultura moderna della qualità della normazione.

La presente relazione sullo stato di attuazione dell'AIR, redatta in relazione alle previsioni di cui all'articolo 14, comma 10, della legge 246/2005, fa riferimento al biennio 2007-2008; l'esperienza

acquisita nel biennio si è rivelata utile e opportuna ai fini della ricostruzione organica delle linee di sviluppo conosciute di recente dalla materia.

## **2. L'evoluzione del quadro normativo statale**

### **2.1 Introduzione sulla nuova strategia per la qualità della regolazione: le iniziative normative del Governo in materia**

Nel processo evolutivo dell'AIR è da registrare una prima fase di sperimentazione (1999-2005) condizionata dalle inevitabili difficoltà connesse alla complessità del processo AIR, che le amministrazioni erano chiamate a seguire.

Una seconda fase può identificarsi con la decisione del legislatore – ai sensi del citato articolo 14 della l. 246/2005 – di prevedere un'applicazione generalizzata dell'AIR, con norme che definiscono l'AIR e la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), l'obbligo per le amministrazioni di individuare l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR, il ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e gli adempimenti delle amministrazioni per la presentazione della relazione annuale sullo stato di attuazione dell'AIR.

L'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali del 29 marzo 2007 segna la volontà dei diversi livelli di governo per una cooperazione in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione.

Nel secondo semestre 2008, può considerarsi aperta una "terza fase" portatrice di una nuova strategia di "ampio respiro" per la messa a regime dell'AIR, volta a superare le difficoltà riscontrate in passato, attraverso una puntualizzazione dello strumento e delle sue modalità di utilizzo, al fine di sostenerne efficacemente e concretamente il decollo. Si segnalano, in tal senso, oltre naturalmente all'entrata in vigore del regolamento n. 170/2008 in materia di AIR, l'approvazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008 su tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico normativa (ATN) e la predisposizione di uno schema di regolamento in materia di VIR, sulla quale il Consiglio di Stato si è pronunciato con parere favorevole nel settembre 2008.

Tra gli elementi caratterizzanti la nuova strategia possono essere menzionati: il ruolo di coordinamento e di verifica assegnato al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'opportunità di una puntuale programmazione normativa del Governo; la complementarietà che deve intercorrere tra le relazioni tecniche

(relazione illustrativa, ATN e AIR) a corredo degli atti normativi; l'inserimento di una specifica previsione che consente di bloccare l'*iter* dello schema di provvedimento impedendone l'iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri o del Consiglio stesso, in caso di mancanza delle relazioni tecniche; l'introduzione dell'impatto concorrenziale nel novero dei profili che dovranno essere valutati nelle relazioni tecniche (ATN, AIR e VIR); le iniziative per la formazione dei referenti AIR delle amministrazioni.

## **2.2 L'adozione del regolamento attuativo dell'AIR (DPCM 11 settembre 2008 n. 170)**

Come è noto, l'analisi di impatto della regolamentazione è stata introdotta nell'ordinamento nazionale, in via sperimentale, dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50. Successivamente, il legislatore, introducendo l'articolo 14, commi da 1 a 11, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge annuale di semplificazione 2005), ha chiuso la fase sperimentale prevedendo che tutti gli schemi di atti normativi del Governo – salvi i previsti casi di esclusione e di esenzione – debbano essere sottoposti all'AIR. Lo svolgimento dell'AIR compete ai ministeri. I compiti di coordinamento e controllo afferiscono invece al DAGL della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il *regolamento di attuazione* è stato adottato con D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, recante norme sulla "Disciplina attuativa dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)", Pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 3 novembre 2008.

Il provvedimento è il risultato di un lungo processo di formazione che ha attraversato tre legislature (dalla fine della XIV all'inizio di quella attuale). E' utile ricordare, infatti, che il primo schema di regolamento "*recante i criteri generali e le procedure di effettuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione, nonché le tipologie di esclusione ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*", era stato approntato nei primi mesi del 2006 e trasmesso per il prescritto parere al Consiglio di Stato dal DAGL della Presidenza del Consiglio dei Ministri al termine della XIV legislatura. Su tale schema di regolamento il Consiglio di Stato rese parere interlocutorio nell'adunanza del 27 marzo 2006, cui fece seguito un altro parere, sempre interlocutorio, espresso nell'adunanza dell'8 maggio 2006.

Uno degli aspetti più significativi è che il regolamento AIR prevede di concentrare il coordinamento delle attività in materia di AIR e VIR sul DAGL della Presidenza del Consiglio dei Ministri anche

creando delle sinergie precise con le altre attività esercitate dallo stesso DAGL con riferimento all'attività normativa del Governo.

Dal regolamento è scorporata la disciplina delle consultazioni e della VIR, rinviata a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il modello di relazione AIR allegato al regolamento citato prevede in particolare:

- una struttura della relazione AIR semplificata;
- un ruolo centrale agli obiettivi da realizzare attraverso l'intervento normativo stabilendo, tra l'altro, che le amministrazioni debbano individuare la dimensione temporale prevista per il loro conseguimento (breve, medio e lungo periodo).

Alcuni adempimenti richiesti alle amministrazioni per la redazione della scheda AIR sono stati semplificati nella prima fase applicativa; in particolare, è stato temperato l'obbligo per le amministrazioni, in sede di giustificazione dell'opzione regolatoria proposta, di effettuare la puntuale comparazione con le altre opzioni esaminate; analogamente, è stato temperato l'obbligo di effettuare le consultazioni dei destinatari dell'intervento, consentendo alle amministrazioni di indicare le ragioni del limitato o mancato svolgimento delle stesse; è stata semplificata la sezione dedicata alla procedura di misurazione dei costi amministrativi; infine, nell'ottica di garantire un'effettiva sinergia, logica e funzionale, tra la valutazione *ex ante* e quella *ex post* e di ribadire la centralità degli obiettivi da conseguire con l'intervento normativo, è stato introdotto in una specifica sezione l'obbligo di indicare anche "gli aspetti prioritari da sottoporre alla successiva VIR".

### **2.3. (Segue): il contenuto del regolamento AIR**

#### *a) Ambito di applicazione*

L'ambito di applicazione del regolamento è definito dall'articolo 2 che prevede l'applicazione dell'AIR agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali, ai disegni di legge di iniziativa governativa.

*c) Svolgimento dell'istruttoria e centralità delle consultazioni*

La redazione della relazione AIR è preceduta da un'adeguata istruttoria, in cui rivestono un ruolo centrale le fasi di consultazione (anche telematica) delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della proposta di regolamentazione.

Seppur temperato per ragioni di graduale applicazione, il ruolo delle consultazioni resta nel regolamento comunque centrale, tanto che l'effettuazione delle stesse viene fortemente posta in rilievo dal regolamento.<sup>1</sup>

L'amministrazione competente, inoltre, deve comunque giustificarsi in caso di mancato o limitato svolgimento delle consultazioni.

*d) Contenuti*

Con riguardo ai contenuti, il regolamento prevede che la relazione AIR sia articolata in distinte sezioni, che indicano in particolare: a) la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione cui compete l'iniziativa normativa; b) i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta.

In particolare, la relazione AIR – che deve indicare con chiarezza le fonti da cui sono tratti i dati utilizzati per l'analisi - dà conto delle attività svolte al fine di individuare gli elementi essenziali dell'istruttoria e dell'attività conoscitiva svolta e, in particolare, dei seguenti aspetti:

- l'analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa;
- la descrizione delle informazioni utilizzate per lo svolgimento dell'analisi;
- l'indicazione delle consultazioni effettuate;
- l'analisi dell'opzione di non intervento;
- la descrizione delle principali opzioni di intervento, evidenziando la necessità dell'intervento normativo;
- l'analisi dell'opzione di intervento selezionata; l'analisi dei presupposti di natura giuridica, organizzativa, economico-sociale;
- l'indicazione degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi a carico di imprese e cittadini;

---

<sup>1</sup> Si vedano, in proposito l'art. 5 co. 1; art. 5, co. 2, lett. c); art. 6, co. 3, lett. c); art. 6, co. 5; art. 11, co. 2; la Sez. 2 della scheda.

- la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto sulle attività d'impresa;
- la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità;
- la descrizione delle modalità del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica.

*e) Modello di relazione*

La relazione AIR, in sede di prima applicazione, è redatta in conformità al modello allegato al regolamento, articolato nelle seguenti sette sezioni:

1. Il contesto e gli obiettivi.
2. Le procedure di consultazione.
3. La valutazione dell'opzione di non intervento ("opzione zero").
4. La valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio.
5. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta.
6. L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.
7. Le modalità attuative dell'intervento regolatorio.

Giova rilevare che tale nuova struttura della scheda è il risultato di un lavoro teso alla semplificazione e all'ottimizzazione del modello di relazione AIR, svolto alla luce delle difficoltà riscontrate dalle amministrazioni nell'adempiere alle prescrizioni contenute nella superata Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 (la quale prevedeva due complessi modelli di scheda AIR, uno relativo alla fase preliminare e l'altro alla fase finale).

*f) Impatto concorrenziale*

Uno dei profili più innovativi della scheda AIR rispetto alla versione precedente è dato dall'inclusione, tra l'altro, della valutazione dell'impatto concorrenziale. La scelta di dare spazio a tale profilo trova fondamento nella importanza di prevenire l'introduzione di possibili distorsioni della concorrenza attraverso interventi di regolazione. In tale ottica, l'articolo 6, lett. g), del regolamento dispone che la relazione AIR indichi "*la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa*".

A tale articolo fa riscontro la sezione 6 del modello di relazione AIR dedicata appunto a “L’incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese”.

Il riferimento all’impatto concorrenziale deriva dal nesso inscindibile tra sviluppo economico e regolazione efficiente; l’analisi concorrenziale in ambito AIR offre un supporto valutativo per l’adozione di regolazioni che non ostacolino ingiustificatamente, ma agevolino la concorrenza, l’innovazione e, in generale, lo sviluppo dell’economia.

A conferma del rilievo dei profili concorrenziali in sede di predisposizione di nuovi progetti di regolazione, deve evidenziarsi il ruolo rivestito dagli stessi non solo in ambito AIR, ma anche in sede di redazione della relazione tecnico-normativa e della verifica dell’impatto della regolamentazione. In particolare, la nuova direttiva in materia di ATN prevede che la relazione dia conto anche dell’impatto concorrenziale del provvedimento; parimenti, il regolamento VIR impone che la relazione contenga anche una valutazione dell’incidenza del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale. In quest’ottica, l’ATN, l’AIR e la VIR possono essere senz’altro riguardati come tre strumenti sinergici di un unico disegno volto a favorire non solo il miglioramento della qualità della regolazione, ma anche la concorrenza in quanto motore fondamentale della crescita economica.

A tal fine il Governo intende continuare a seguire gli sviluppi e le *best practices* che provengono dal piano internazionale.

*g) Ipotesi di esclusione e di esenzione dall’AIR*

L’applicazione “generalizzata” dell’AIR voluta dal legislatore trova un limite nelle ipotesi di esclusione, previste dall’articolo 8 del regolamento, con riferimento a tre tipologie di provvedimenti:

- disegni di legge costituzionale;
- norme in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

Il regolamento, tuttavia, prevede che si debba procedere anche in questi casi all’effettuazione dell’AIR, qualora sia richiesto 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'esenzione dall'AIR può essere consentita, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, in *casi straordinari di necessità ed urgenza*, nonché nelle *ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo* e dei suoi possibili effetti.

In dettaglio, il primo caso di esenzione è essenzialmente legato all'*iter* dei decreti legge. Sul punto, il regolamento (articolo 9, comma 3) stabilisce che la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento deve comunque indicare sinteticamente “la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative”. In sostanza, in sede di redazione della relazione illustrativa che accompagna il provvedimento esentato deve darsi comunque conto, seppur in forma “sintetica”, dello svolgimento delle principali attività che sarebbero state svolte nell'AIR.

Anche l'*ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo* deve interpretarsi in modo restrittivo essendo riferita a schemi di atti normativi particolarmente complessi in ragione della pluralità di norme contenute e della soggezione a particolari procedure di approvazione, tanto da rendere concretamente non attuabile un'AIR effettuata sulla prima versione del provvedimento (es. legge finanziaria).

Una tale ipotesi, come è evidente, non deve ritenersi riferibile ad articolati caratterizzati semplicemente da disposizioni tra loro non omogenee per materia.

#### *h) Pubblicità delle relazioni*

Il regolamento prevede che la relazione AIR possa essere resa pubblica (anche mediante strumenti informatici o in un'apposita sezione del sito Internet) dall'amministrazione cui compete l'iniziativa normativa, anche durante lo svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo. In tal modo, oltre ai principi di pubblicità, trasparenza e condivisione delle politiche pubbliche, verrebbe promosso il coinvolgimento fattivo degli *stakeholders* nelle politiche pubbliche.

#### *i) Relazione annuale al Parlamento*

Il regolamento reca anche disposizioni sulla relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR, prevista dall'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

*l) La disciplina di dettaglio in materia di consultazioni e in materia di VIR*

Il regolamento rinvia la dettagliata definizione dei criteri generali e delle procedure della fase della consultazione a un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Tale scelta è stata dettata dall'esigenza di preservare alla fase delle consultazioni un ruolo centrale, funzionale e fondamentale nell'attività istruttoria che deve necessariamente accompagnare la relazione AIR, individuando una disciplina di dettaglio sui tempi, temi, modalità e soggetti da consultare.

Analogha scelta è stata compiuta per quanto riguarda la VIR. Tale scelta nasce dall'opportunità di rendere l'ambito disciplinare della VIR autonomo rispetto all'AIR, nonché di finalizzare la disciplina della VIR solo dopo il completamento della fase di rodaggio del regolamento in materia di AIR, considerata la relazione logica e funzionale che deve necessariamente intercorrere tra i due strumenti.

#### **2.4 Lo schema di regolamento sulla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)**

La VIR 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.

Mentre l'AIR è una verifica che viene svolta *ex ante*, la VIR consente di valutare *ex post* gli effetti che le norme adottate hanno prodotto sui destinatari.

È evidente dunque che tra le due relazioni sussista uno stretto rapporto di sinergia, logica e funzionale. Infatti, gli approfondimenti svolti in ambito AIR risulteranno di estrema utilità per le amministrazioni competenti anche in sede di VIR.

Il primo riferimento normativo riguardante l'istituto della VIR è contenuto nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 (Pubblicata nella GU n. 249 del 25-10-2001) sulla sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, che individuava, fra le finalità della fase di sperimentazione, quella di "definire prime modalità di monitoraggio e verifica *ex post* dell'impatto della regolamentazione, del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l'AIR".

La VIR, a livello legislativo, è stata introdotta nell'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 previsione si limita a fornire una definizione puntuale della VIR, a indicarne una cadenza biennale, e ad affidare il coordinamento delle amministrazioni in materia al DAGL della Presidenza del Consiglio dei Ministri, come per l'AIR.

Come detto, con il regolamento n. 170/2008 (art. 10), si è voluto rinviare la definizione dei criteri generali e delle procedure della VIR ad un successivo regolamento, mentre, per quanto riguarda i metodi e i modelli di VIR, si è fatto rinvio ad una successiva direttiva.

A tal proposito, è opportuno sottolineare che già nell'agosto 2008 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha inviato alla Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato un'articolata bozza di regolamento VIR su cui la Sezione si è espressa con parere favorevole nel settembre 2008.

Per la definizione finale del DPCM sulla VIR e la successiva pubblicazione è stato tuttavia necessario, come già evidenziato, tenere conto dell'opportunità di prevedere un adeguato lasso di tempo per consentire alle amministrazioni di superare l'inevitabile fase di "rodaggio" per l'applicazione del regolamento AIR. Va infatti considerato che il regolamento VIR, già nella versione inviata alla Sezione consultiva e da questa approvata, è strettamente connesso alla corretta applicazione del regolamento AIR, prevedendo che la verifica dell'impatto della regolamentazione venga effettuata sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta l'AIR, dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore.

### **2.5 La nuova disciplina relativa all'analisi tecnico-normativa (ATN)**

#### **(Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 settembre 2008)**

Anche l'analisi tecnico-normativa costituisce uno strumento funzionale alla trasparenza e al miglioramento della qualità della regolamentazione. L'ATN è volta, in particolare, a verificare l'incidenza della normativa in via di adozione sull'ordinamento giuridico vigente, la sua compatibilità con l'ordinamento comunitario e gli obblighi internazionali, nonché la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi (*drafting*).

L'ATN, contenuta in una relazione che accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali, è trasmessa dalle amministrazioni proponenti al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

Nella Gazzetta ufficiale del 18 settembre 2008 n. 219, è stata pubblicata la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, "*Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa*", che ha sostituito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, "*Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione*", che disciplinava entrambi gli strumenti.

Le novità introdotte dalla nuova direttiva sono diverse.

In particolare, essa promuove e incoraggia la collaborazione tra gli uffici legislativi delle diverse amministrazioni. La scheda che accompagna il provvedimento contiene, tra l'altro, l'indicazione di un referente dell'amministrazione proponente, precisamente individuato e contattabile nell'ambito dell'*iter* del provvedimento.

La nuova direttiva esplicita chiaramente i fini e i vantaggi della scheda ATN come strumento funzionale al miglioramento della regolamentazione e alla trasparenza.

La nuova relazione contenente l'ATN è redatta secondo un'apposita "griglia metodologica", allegata alla direttiva che, rispetto al modello precedente, risulta più completa, più chiara e maggiormente strutturata da un punto di vista logico-sistematico. Complessivamente, essa contiene 23 indicatori (invece dei precedenti 13) divisi in tre parti:

- I. Contesto nazionale;
- II. Contesto internazionale;
- III. Qualità sistematica e redazionale.

L'aumento degli indicatori, strettamente funzionale alla migliore regolazione, appare comunque equilibrato e compatibile con i tempi serrati richiesti dall'*iter* dei provvedimenti.

La formulazione della nuova scheda tiene conto anche della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, introdotta con la L. cost. 3/2001. In particolare, nella prima parte, relativa agli aspetti tecnico-normativi di diritto interno, oltre a prevedere che venga analizzata la compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali – previsione peraltro assente nella precedente direttiva – si assiste ad una riformulazione della verifica della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni degli enti locali. Inoltre, sempre nella prima parte, la griglia metodologica richiede espressamente che l'intervento normativo sia coerente con il programma di Governo.

La formulazione della nuova scheda, infine, tiene in maggiore considerazione gli aspetti comunitari e internazionali rilevanti con il chiaro obiettivo di facilitare l'armonizzazione tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento comunitario e di migliorare la posizione italiana nel quadro delle procedure d'infrazione e delle sentenze di condanna anche in materia di diritti umani.

Un attento lavoro in sede di redazione dell'ATN permette di completare con meno difficoltà il quadro relativo agli aspetti descrittivi della relazione AIR ("ambito di intervento", categorie dei "destinatari", "obiettivi" e "risultati attesi"), essendo entrambe relazioni *ex ante*. Ciò anche se l'ATN, valutando l'incidenza del provvedimento sull'ordinamento vigente, ha un approccio prettamente giuridico, mentre l'AIR, effettuando una stima degli effetti futuri complessivi, ha un approccio multidisciplinare che richiede, necessariamente, un'istruttoria più lunga e complessa.

### **3. L'AIR nelle Regioni e l'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali del 29 marzo 2007**

L'introduzione della metodologia dell'AIR, quale strumento di controllo della normazione per consentire alle imprese ed ai cittadini un miglior rapporto con la legislazione, è stata percepita come indispensabile ausilio anche a livello regionale, specialmente dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001).

Sin dal 2001, diverse Regioni hanno sviluppato una certa attenzione rispetto alla metodologia dell'AIR, interesse che si è palesato con l'avvio di numerose sperimentazioni e la partecipazione a strutturate iniziative di formazione. Quasi tutte le Regioni hanno infatti partecipato a programmi di formazione e sperimentazione AIR organizzati dal Formez per conto del Dipartimento della Funzione pubblica, e strutturati in due cicli di attività (nel 2002-2004 e nel 2005-2007). In alcuni casi, in particolare nella Regione Toscana e nel Friuli Venezia Giulia, sono state avviate anche iniziative autonome di formazione del personale.

In altri casi, le Regioni hanno deciso l'inserimento dell'AIR negli statuti e nelle leggi statutarie. Tra le esperienze più consolidate di applicazione dell'AIR si segnala quella della Regione Toscana che, dopo oltre sei anni di sperimentazione, ha definitivamente istituzionalizzato l'AIR, con l'approvazione della l.r. n. 55/2008 recante "*Disposizioni in materia di qualità della normazione*".

Molte delle Regioni hanno scelto inoltre di inserire specifiche previsioni in materia di qualità della legislazione, semplificazione e riordino normativo nei loro statuti. Tra queste, Emilia Romagna (l.r. n. 13/2005, art. 53, comma 1 e 3), Marche (l.r.stat. n. 1/2005, art. 34, comma 2 e 3), Umbria (l.r. 21/2005, art. 61, comma 2), Lombardia (l.r.stat. n. 1/2008, art. 44, comma 2) e Sardegna (l.r.stat. n. 1/2008, art. 31, comma 1) hanno inserito un esplicito riferimento alla valutazione *ex ante* ed *ex post* degli atti normativi<sup>2</sup>. Altre Regioni, invece, quali Basilicata (la prima ad emanare una legge in

<sup>2</sup> Prima dell'approvazione degli statuti, le Regioni Lombardia e Sardegna erano già intervenute a disciplinare la materia in via legislativa, la prima con l'art. 2 della l.r. 1/2005, l'altra con l'art. 33 della l.r. 11/2006.

materia di AIR con la l.r. n. 19/2001) e Piemonte, sono intervenute in via legislativa senza introdurre espliciti riferimenti all’AIR nelle disposizioni statutarie.

Un punto particolare di attenzione deve essere posto all’Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione sancito dalla Conferenza unificata nella seduta del 29 marzo 2007 (G.U. n. 86 del 13 aprile 2007), ai sensi dell’articolo 14 della l. 246/2005 in materia di semplificazione della legislazione

L’accordo si ricollega ad alcune rilevanti linee d’intervento basate su:

- *“l’opportunità di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell’analisi dell’impatto della regolamentazione al fine di una sua graduale applicazione a tutta l’attività normativa del Governo e delle Regioni, ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione;*

- l’opportunità di estendere *“l’attività di formazione dei dipendenti pubblici all’utilizzo dell’AIR”* ;

- l’esigenza di *“definire principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo e rendere uniforme la tecnica legislativa adottata dai diversi centri di produzione normativa presenti nell’ordinamento italiano”*.

Nel dettaglio, l’accordo è composto da 17 articoli aventi come fine ultimo quello di stabilire punti di riferimento condivisi tra le Regioni e tra queste, lo Stato e gli enti locali, in materia di semplificazione e qualità della regolamentazione. In tal modo, si è voluto creare un terreno di condivisione che abbia ad oggetto, in particolare, la terminologia usata in materia, gli strumenti e le procedure utilizzate e lo scambio di esperienze in un contesto generale idoneo a evitare frammentazioni nelle esperienze regionali.

Per questi motivi, nell’Accordo è previsto, in particolare, che:

- i diversi livelli di governo, per il miglioramento della qualità della regolazione, concordino l’utilizzo di strumenti quali l’analisi tecnico normativa (ATN), l’analisi dell’impatto della regolamentazione, la consultazione, l’analisi di fattibilità, la verifica dell’impatto della regolamentazione, l’impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e il *drafting* normativo (art. 1);

- i metodi di analisi e i modelli di AIR (nonché i modelli relativi alla VIR) vengano adottati con atti della Conferenza unificata e sottoposti a revisione con cadenza semestrale (art. 10, comma 1);

- le amministrazioni, nell’ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuino l’ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all’effettuazione dell’AIR e della VIR di rispettiva competenza (art. 10, comma 3);

- i diversi livelli di governo si impegnino a costituire adeguate strutture di supporto per l'espletamento di attività di analisi di impatto della regolamentazione, di analisi di fattibilità, di verifica dell'impatto della regolamentazione (art. 11);
- i diversi livelli di governo, al fine di disporre di personale specializzato e con competenze multidisciplinari (in grado di utilizzare gli strumenti di cui all'articolo 1 sopra richiamato) assicurino una formazione permanente sulla qualità della regolazione del proprio personale e, in particolare, di coloro che operano nelle strutture tecnico-legislative (art. 12).
- venga costituito per il monitoraggio dell'Accordo un tavolo tecnico-paritetico Stato-Regioni con delibera della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano (art. 16).

L'obiettivo dunque dell'accordo è quello di fornire una cornice unitaria per le diverse esperienze in materia di AIR.

#### **4. Esperienze in materia di AIR nelle Autorità amministrative indipendenti**

L'articolo 12 della legge 29 luglio 2003 n. 229 (*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001*) ha stabilito anche per le Autorità amministrative indipendenti, cui sono attribuite dalla normativa funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, l'obbligo di dotarsi di metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per "l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione" (comma 1). Lo stesso articolo, al comma 2, ha previsto che le medesime Autorità trasmettano al Parlamento le relazioni annuali di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate.

L'individuazione delle Autorità indipendenti soggette a tali vincoli è stata effettuata in via interpretativa e riguarda oltre alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, quali l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) e l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), anche altre autorità di diversa natura come la Banca d'Italia, la Consob e l'Isvap, stante la loro competenza in materia di vigilanza nei settori mobiliare, bancario ed assicurativo, nonché l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, la Covip e il Garante per la protezione dei dati personali.

Per le Autorità indipendenti il ricorso a metodologie AIR sembra in qualche modo connaturale alla loro peculiarità di composizione, attività e metodi operativi. Si pensi alla disponibilità nel loro interno di personale specializzato con competenze multidisciplinari, alla copiosa e strutturata prassi delle consultazioni delle principali categorie di destinatari degli atti di competenza di tali autorità,

alla abitudine a confrontarsi e a interagire con le Autorità ed a rapportarsi con ordinamenti di altri Paesi.

In coerenza con il carattere di indipendenza riconosciuto dall'ordinamento alle Autorità, queste ultime sono legittimate a definire in sede di autoregolazione le procedure di analisi, le procedure e tecniche di consultazione, il disegno organizzativo interno.

In generale, i passaggi logici dell'AIR, che sono stati inseriti dalle Autorità in sede di autoregolazione nel naturale rispetto dei principi definiti per la regolazione comunitaria e per quella delle amministrazioni centrali, sono in particolare: la definizione dell'ambito di intervento e delle ragioni di opportunità (ossia le esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate), gli obiettivi dell'intervento, le diverse modalità attraverso le quali raggiungere le finalità – ossia le opzioni alternative –, la loro valutazione e la motivazione dell'opzione preferita.

Particolarmente attive, in tema di AIR, sono risultate AGCOM e AEEG.

Con riguardo al grado di istituzionalizzazione dell'AIR tra le Autorità indipendenti, l'AEEG ha approvato un'apposita delibera nell'ottobre 2008 che prevede:

- a) la fine della fase di sperimentazione dell'AIR per il proprio settore di competenza;
- b) l'adozione di un proprio metodo di analisi dell'AIR attraverso l'approvazione di un apposito manuale AIR a carattere sia procedurale che tecnico (anche se le prime linee guida risalgono al 2005);
- c) i criteri di selezione, da applicare in sede di programmazione normativa, per proporre alle principali categorie di destinatari gli interventi che verranno sottoposti all'analisi;
- d) un'apposita sezione della propria relazione annuale per l'AIR e le singole analisi effettuate.

Per quanto riguarda l'AGCOM, questa benché non abbia seguito un processo formale di adozione dell'AIR, ha comunque effettuato delle AIR, pubblicate nel proprio sito istituzionale, in conformità al codice delle comunicazioni elettroniche del 2003, in base al quale ogni atto di regolazione dell'Autorità deve contenere l'analisi dell'impatto della regolamentazione e deve essere motivato (art. 13, commi 8 e 9, d.lgs n. 259/2003). Inoltre, l'Autorità ha adottato un regolamento concernente la procedura di consultazione in attuazione dell'articolo 11 del codice che prevede, in caso di provvedimenti che abbiano un impatto rilevante sul mercato di riferimento, che l'Autorità stessa consenta alle parti interessate di presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento.

Per quanto riguarda l'introduzione dell'AIR tra le Autorità che operano nel settore finanziario, prevista dall'art. 23 della legge 262/2005 (la c.d. legge sul risparmio), la Consob, con una proposta di regolamento sottoposta a pubblica consultazione in data 24 aprile 2007 e tuttora in fase di studio,

e l'Isvap, con uno schema di regolamento finalizzato nel 2008, hanno dato inizio alla relativa procedura di recepimento. Tali schemi di regolamento, coerentemente con la normativa in materia, riguardano non solo l'AIR ma le procedure di adozione degli atti normativi o di contenuto generale. In particolare, entrambe le bozze di regolamento indicano che la scelta idonea al conseguimento delle finalità della regolamentazione venga individuata valutando le possibili scelte regolatorie idonee al raggiungimento degli obiettivi individuati tenendo conto del minore sacrificio degli interessi dei destinatari.

Per quanto riguarda la Banca d'Italia, questa ha una prassi consolidata nel campo della valutazione dell'impatto della regolamentazione, come risultante dalle relazioni annuali da essa trasmesse al Governo e al Parlamento, nonché dalle procedure di consultazione degli *stakeholders*, anche mediante il ricorso a contatti preliminari con le associazioni di categoria e con i principali intermediari.

Per quanto concerne invece il profilo strettamente organizzativo, la Banca d'Italia ha introdotto l'AIR con l'istituzione del "Settore Impatto della regolamentazione" all'interno dell'Area Vigilanza bancaria e finanziaria, con carattere di terzietà rispetto alle Divisioni normative della Banca. Al Settore in parola è demandato il compito di curare la valutazione dei possibili effetti economici dei nuovi atti regolamentari sull'attività degli intermediari, delle imprese e sugli interessi dei risparmiatori. I primi mesi di attività del Settore si sono concentrati sull'individuazione di metodologie di analisi economica da applicare all'attività normativa di competenza della Banca d'Italia. Peraltro, anche prima dell'istituzione del Settore stesso, presso la Banca d'Italia erano già in uso prassi e modi di operare che seguivano un percorso logico simile a quello tipico dell'AIR che prevede generalmente due fasi: la prima, concentrata sull'analisi delle ragioni alla base dell'intervento normativo; la seconda, mirante ad identificare gli effetti economici che le diverse opzioni regolatorie potrebbero produrre sulle principali categorie di destinatari dell'intervento normativo.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) ha dedicato molta attenzione al tema dell'impatto della regolazione, sia pure - com'è naturale - nell'ottica specifica del corretto funzionamento del mercato.

Già nel 2002, l'Autorità, in una segnalazione al Parlamento (Rif. AS226 *Riforma della regolazione e promozione della concorrenza*) evidenziava la sensibilità in materia, sostenendo l'opportunità di applicare l'analisi dell'impatto della regolamentazione alle regolazioni suscettibili di incidere sull'attività d'impresa. Nel corso degli anni, l'AGCM ha svolto attività di studio e approfondimento

degli aspetti concorrenziali dell'AIR, sia in ambito nazionale che nel quadro di progetti di cooperazione internazionale. Particolarmente rilevante, nel periodo di riferimento, è la segnalazione dell'11 giugno 2008 "*Considerazioni e proposte per una regolazione pro concorrenziale dei mercati a sostegno della crescita economica*" (AS453), contenente delle linee guida per la valutazione dell'impatto concorrenziale.

## **5. Applicazione dell'AIR da parte delle Amministrazioni nel 2007 e nel 2008**

I dati forniti dalle Amministrazioni sullo stato di applicazione dell'AIR nel corso del biennio 2007-2008, consentono comunque di enucleare alcune considerazioni essenziali, con riferimento sia agli aspetti strutturali (costituzione degli uffici responsabili) sia ai profili quantitativi e qualitativi (numero e caratteristiche dei provvedimenti corredati da AIR).

### **5.1. Uffici responsabili dell'AIR**

Nel sistema italiano l'AIR è di competenza dei Ministeri, spettando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il DAGL, compiti e attività di coordinamento e di verifica.

La puntuale applicazione della disciplina in materia di AIR e VIR è pertanto fortemente correlata alla piena ed effettiva attuazione data, da parte delle amministrazioni, all'articolo 14, comma 9, della legge n. 246/2005. Tale disposizione prevede che, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, "*le amministrazioni individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza*" e che "*nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie*".

Ai sensi di tale previsione quasi tutte le Amministrazioni hanno provveduto ad individuare l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR di rispettiva competenza, indicando quale referente istituzionale l'Ufficio Legislativo. In alcuni casi, all'interno dello stesso Ufficio Legislativo, sono stati individuati in maniera più specifica i funzionari referenti per le attività relative all'AIR.

La scelta operata dalle Amministrazioni ha privilegiato, quindi, le strutture di diretta collaborazione, caratterizzate da una pressoché esclusiva formazione giuridica, deputate a svolgere funzioni di

coordinamento dell'attività legislativa interna e di raccordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Parlamento.

In un quadro di progressiva implementazione del processo di analisi AIR, potrebbe essere opportuno integrare la normale composizione degli Uffici Legislativi con professionalità aventi specializzazioni in materia di valutazione e analisi *ex ante* ed *ex post* dei provvedimenti normativi.

Le scelte che verranno realizzate in tal senso dalle amministrazioni si riveleranno certamente di particolare importanza, considerato che l'applicazione dell'AIR a livelli sempre più approfonditi richiederà un rilevante impegno alle amministrazioni con l'attività di personale dedicato.

## 5.2 Relazioni AIR

Nell'anno 2007 e 2008 gli schemi di atto normativo trasmessi dalle Amministrazioni per l'esame da parte del Consiglio dei Ministri e corredati della relazione AIR rappresentano - similmente all'andamento del 2006 - circa il 50% del totale degli schemi di atti normativi predisposti (ed esaminati dal DAGL).

Nel prospetto allegato alla presente è indicato il numero di relazioni AIR articolato per Amministrazione di riferimento.

Da un punto di vista quantitativo, le indicazioni confortano sulla progressiva implementazione del processo di analisi per il complesso delle iniziative normative; da un punto di vista qualitativo si palesano le difficoltà connesse al primo processo attuativo:

1) le relazioni AIR, singolarmente considerate, presentano contenuti sintetici e sostanzialmente descrittivi, con scarse indicazioni di stime quantitative. In effetti, gli aspetti sui quali si è prevalentemente concentrata l'analisi sono quelli riferibili alla fase meramente descrittiva (la definizione dell'"ambito di intervento", delle categorie dei "destinatari", degli "obiettivi" e dei "risultati attesi"). Anche in ambito descrittivo, peraltro, non sempre vengono indicate puntualmente le carenze e le criticità constatate nella vigente situazione normativa, che giustificano l'intervento regolatorio. Spesso ne consegue che gli stessi obiettivi che le amministrazioni proponenti intendono conseguire con l'intervento regolatorio sono indicati in maniera discorsiva;

2) è molto ridotto lo spazio riferito ad analisi di opzioni alternative all'opzione prescelta; la tendenza è quella di interpretare come "opzioni alternative" la possibilità di utilizzare uno "strumento normativo" diverso, piuttosto che indicare alternative diverse nel *merito*;

3) la visione sostanzialmente qualitativa e sintetica delle ipotesi di intervento considerate si riflette nella obiettiva carenza di indicazioni, oltre che sulla stima di vantaggi e svantaggi, anche evidentemente sulle relative metodologie; sul piano delle scelte organizzative e dei relativi costi compresi quelli delle attività formative, è da considerare incidentalmente che le carenze nelle relazioni AIR devono essere comunque considerate nel più ampio contesto dei vari documenti di supporto dell'iniziativa normativa ed in particolare dei chiarimenti esposti sui riflessi finanziari dell'intervento nelle relazioni tecnico-finanziarie;

4) non sono espressi elementi puntuali in merito al metodo seguito per le consultazioni.

In definitiva, le relazioni tendono sovente a configurarsi, nella sostanza, come un ulteriore "adempimento" formale che deve accompagnare lo schema di provvedimento unitamente alla relazione illustrativa, alla relazione tecnico-finanziaria ed a quella di analisi tecnico-normativa.

La relazione AIR è sostanzialmente intesa ancora come un elemento di supporto, a giustificazione di scelte che i tecnici sono chiamati a tradurre in articolato normativo.

### **5.3 Problematiche nello svolgimento dell'AIR**

Le principali difficoltà segnalate dalle Amministrazioni sono essenzialmente di due tipi:

- una prima problematica è di natura metodologica, in quanto l'analisi economica relativa alla regolazione e, in particolare, l'analisi costi benefici, molto rilevante nell'AIR ai fini della valutazione degli impatti economici, richiede tempi e competenze professionali non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni e comporta, inevitabilmente, anche un aumento della complessità e dei tempi d'attuazione (e dei costi) dell'intera procedura, con inevitabili ripercussioni anche sulla tempistica del processo decisionale;
- un'ulteriore problematica riguarda la tipologia o la natura dell'atto normativo; sul punto non può non rilevarsi che i decreti-legge, per la loro specifica caratterizzazione sul piano della necessità ed urgenza e la conseguente non "programmabilità", presentano profili di incompatibilità con i tempi e le metodologie richieste per l'effettuazione dell'AIR.

Riguardo alla questione della programmabilità, è infatti da dire che punto essenziale per superare le problematiche operative è quello di legare l'attività di AIR ad una organica e coerente

programmazione delle iniziative normative, tenuto conto delle necessità anche temporali connesse all'effettuazione del processo di analisi.

## **6. Iniziative in materia di formazione e assistenza tecnica**

La metodologia AIR, consistendo anche in una previsione di effetti futuri, giuridici, economici e sociali, non facilmente quantificabili, richiede professionalità specializzate e con competenze multidisciplinari, come contemplato nelle tradizioni degli altri Paesi particolarmente attenti ai problemi legati all'analisi dell'impatto della regolamentazione. Ciò è giustificato ancor più se si pensa che in materia di AIR deve valutarsi l'incidenza dell'intervento regolatorio in diversi settori e ambiti di riferimento, come quelli ambientale e sociale, per non parlare dei profili concorrenziali. È necessario, pertanto, che la metodologia AIR venga accompagnata e supportata da iniziative di formazione continua che mirino a costituire e a potenziare le professionalità degli uffici che all'interno delle amministrazioni sono responsabili del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR.

A questo proposito, al fine di assicurare una corretta applicazione della nuova scheda AIR, specie con riferimento agli aspetti più tecnici, incluso quello legato all'impatto concorrenziale, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha curato già dalla fine del 2008 la pianificazione di un adeguato programma di formazione rivolto ai referenti AIR delle amministrazioni, anche in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA). In particolare, già alla fine del 2008, il DAGL ha dato impulso a specifiche iniziative di formazione in materia di AIR da svolgersi nei primi mesi del 2009 e che saranno oggetto di puntuale trattazione nella successiva relazione annuale. Benché concepiti e organizzati già nel 2008, per l'effettiva implementazione è stato scelto di attuare i corsi solo dopo aver completato il quadro normativo in materia di AIR e, dunque, dopo l'entrata in vigore del regolamento nel novembre 2008.

## **7. Considerazioni**

L'utilizzo sistematico dell'AIR richiesto dall'art 14 della l. 246/2005, che ha inteso concludere la fase sperimentale introdotta nel 1999, ha messo spesso a nudo i profili legati alla disponibilità di risorse e professionalità specifiche all'interno delle amministrazioni, come pure la difficoltà di reperire sollecitamente i dati e le informazioni necessarie alla piena conoscenza del settore di intervento e di svolgere le attività di AIR nei tempi, sovente serrati, dell'istruttoria normativa.

Come già rilevato, le lacune che sono state riscontrate nell'effettuazione delle attività connesse all'AIR nel periodo oggetto della presente relazione, derivano, in gran parte, dalle problematiche condizionanti la pianificazione normativa e dalle stringenti necessità connesse ad interventi urgenti a causa delle contingenze e complessità delle dinamiche economico – finanziarie, con relative impellenti esigenze di azione immediata. Tali problematiche hanno inciso sui tempi destinati all'attività istruttoria e, conseguentemente, sulla qualità delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR.

Tuttavia, come posto in luce nella presente relazione, nel biennio di riferimento si è prestata un'attenzione specifica al miglioramento della qualità della regolamentazione che si è manifestata con significativi interventi volti al rilancio e alla messa a regime, in particolare, dell'AIR.

Già nei primissimi mesi del 2007, infatti, con l'Accordo del 29 marzo in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione tra Governo, Regioni e Autonomie locali, si è operato per ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione al fine di promuoverne la graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo e delle Regioni, nonché l'esigenza di definire principi comuni in materia.

Il nuovo processo sinergico per l'implementazione effettiva dell'AIR si è dipanato con le seguenti iniziative il cui rilievo è obiettivamente da considerare:

- l'approvazione della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 sui tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico normativa (ATN), che ha sostituito la precedente direttiva del 27 marzo 2000 disciplinante sia l'ATN che l'AIR;
- l'adozione del regolamento n. 170/2008 recante la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione;
- la predisposizione di uno schema di regolamento in materia di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), inviato alla Sezione Consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato e su cui quest'ultima si è pronunciata con parere favorevole nel settembre 2008.

Il regolamento AIR ha quindi posto una base normativa più organica per un radicamento profondo di tale processo di analisi nel contesto ordinamentale, inserendosi in una linea di progressivo affinamento della strumentazione tecnica del Governo per l'attività normativa.

Un approfondimento sull'applicazione effettiva a regime del regolamento stesso, entrato in vigore nel novembre 2008, non può che essere rinviato al biennio successivo.

\*\*\*\*

Roma, li

**RELAZIONI AIR**  
**ARTICOLAZIONE PER MINISTERO**  
**ANNI 2007 -2008**

<b>AFFARI ESTERI</b>	<b>2007: 64 relazioni AIR</b> <b>2008 : 29 relazioni AIR</b>
<b>BENI E ATTIVITA' CULTURALI</b>	<b>2007: 3 relazioni AIR</b>
<b>DELLA GIOVENTU'</b>	<b>2008: 1 relazione AIR</b>
<b>DIFESA</b>	<b>2007: 3 relazioni AIR</b> <b>2008: 16 relazioni AIR</b>

<b>GIUSTIZIA</b>	2007: 23 relazioni AIR 2008: 11 relazioni AIR
<b>ECONOMIA E FINANZE</b>	2007: 11 relazioni AIR 2008: 3 relazioni AIR
<b>ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA</b>	2008: 7 relazioni AIR
<b>INTERNO</b>	2007: 3 relazioni AIR 2008: 5 relazioni AIR
<b>POLITICHE AGRICOLE, ALIMENTARI E FORESTALI</b>	2007: 1 relazione AIR 2008: 1 relazione AIR

