

LA “MESSA A REGIME” DELL’AIR: IL DPCM 11 SETTEMBRE 2008, RECANTE DISCIPLINA ATTUATIVA DELL’ANALISI DELL’IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

di Giovanni Savini

Sommario: § 1. La “sperimentazione infinita” dell’AIR § 2. Le previsioni della legge 246/2005 § 3. Il dPCM 11 settembre 2008 § 4. Gli errori da non ripetere

§ 1. La “sperimentazione infinita” dell’AIR

Sono oramai trascorsi quasi dieci anni da quando con la legge 8 marzo 1999, n. 50 - legge di semplificazione per l'anno 1998 l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è stata introdotta, sebbene solo “a titolo sperimentale”, anche nell’ordinamento italiano¹. L’intervento giunse dopo i numerosi documenti dell’OCSE² e dell’Unione Europea³ nei quali si invitavano gli stati membri ad

¹ In realtà, queste disposizioni della legge 50 erano state precedute da alcune importanti modifiche dei regolamenti parlamentari e da due circolari della Presidenza del Consiglio, che ne avevano in un certo senso “anticipato” il contenuto. Si ricordino in primo luogo la nuova formulazione dell'art. 79 e le altre modifiche apportate al regolamento della Camera nell'autunno 1997 in materia di istruttoria legislativa (a loro volta precedute dalle circolari dei Presidenti di Camera e Senato del 10 gennaio 1997) e le circolari 15 aprile 1998 (c.d. "circolare Prodi"), che prescriveva per tutti i disegni di legge governativi una valutazione dell'impatto delle norme sulla struttura amministrativa, e la circolare 20 marzo 1999, a firma dell'allora Segretario generale della Presidenza del Consiglio De Ioanna, con la quale, a pochi giorni dalla pubblicazione della legge 50, si integrava la precedente circolare anche con la c.d. "analisi esterna", allegando una scheda di lavoro. L'eshaustività delle relazioni di accompagnamento era posta dalle circolari richiamate come condizione preliminare per l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, ma nonostante però le iniziali intenzioni, è opinione comune che le disposizioni sulla valutazione di impatto dei disegni di legge previste dalle circolari Prodi e De Ioanna siano state del tutto disattese. Cfr. N. LUPU, *La verifica parlamentare della relazione tecnico - finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rass. Parl.* n.2/2001, pp. 347 e ss, pp. 386- 387, che riferisce anche delle diverse posizioni della dottrina in materia, e M.P. TRIPALDI, *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in *Osservatorio sulle Fonti 1999*, (a cura di) Ugo De Siervo, Giappichelli Ed., Torino, 2000, pp. 109 e ss., pp. 123- 125.

² Si veda in particolare la Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione, adottata il 9 marzo 1995, contenente una *check list* articolata in dieci punti. Vanno altresì ricordati il Rapporto OCSE sulla riforma della regolazione (*Report on Regulatory Reform*), approvato il 27 maggio 1997 dai ministri dei paesi membri e la pubblicazione *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD countries*, sempre del 1997.

³ Si ricordi, in primo luogo, la Raccomandazione della Commissione del 22 aprile 1997 con la quale è stato chiesto agli stati membri maggiore consapevolezza degli effetti della regolamentazione dell'attività economica, attraverso una valutazione dei costi di ottemperanza delle norme sulle imprese destinatarie. Si veda anche la pubblicazione della Commissione *Legiferare meglio* del 1995, poi annualmente aggiornata, sotto forma di *Report*.

adottare sistemi di valutazione della regolazione, sull'esempio delle migliori pratiche internazionali⁴, e diede luogo ad un vivace ed approfondito dibattito dottrinale sul nuovo strumento, sulle sue (considerevoli) potenzialità e sulle condizioni necessarie per la sua proficua implementazione⁵.

L'art. 5, comma 1, della legge n. 50 stabiliva l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e dei regolamenti ministeriali e interministeriali. La definizione in concreto, e "a titolo sperimentale", di tempi e modalità di effettuazione dell'analisi era demandata ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge⁶. Il secondo comma dell'art. 5 prevedeva, inoltre, che le Commissioni parlamentari competenti potessero richiedere, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa, una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame.

All'art. 5 della legge 50 è stata data attuazione "in via sperimentale e per la

⁴ Dopo alcuni tentativi sperimentali negli anni '70, le prime forme di RIA (*regulatory impact assessment*) sono state realizzate nella prima metà degli anni '80 in Australia, Canada e Stati Uniti, con la finalità di ridurre i *compliance costs* (costi di ottemperanza) che cittadini e imprese sopportano per l'adeguamento alle nuove normative. In Europa, le prime esperienze di valutazione preventiva della regolazione si sono avute in Olanda, dove sin dal 1985 viene svolta un'analisi di impatto generale sugli atti normativi di iniziativa governativa, ed in Gran Bretagna, dove sin dal 1986 era stato richiesto ai singoli Dipartimenti l'effettuazione del *business cost assessment*, negli anni '90 ampliato sino a considerare l'impatto della regolazione anche sui cittadini.

⁵ Tra le iniziative realizzate in quel periodo si ricordino, tra gli altri, il seminario svolto a Roma il 15 giugno 2001 presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e quelli tenuti presso il Senato della Repubblica il 17 e il 21 novembre 2001, i cui atti sono pubblicati in Senato della Repubblica, *L'analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo*, 2002. Tra numerosi contributi di ricerca editi in quegli anni in materia si vedano i volumi promossi nel 2001 dal Dipartimento della funzione pubblica- Progetto finalizzato AIR *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, (a cura di) S. MOMIGLIANO e F. GIOVANNETTI NUTI, *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione*, (a cura di) A. LA SPINA e S. CAVATORTO, e *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, (a cura di) C. RADAELLI, il volume edito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione, *Introduzione alla "Analisi di impatto della regolamentazione"*, (a cura di) N. GRECO, 2003, e i due numeri monografici di *Iter Legis* nn.2-3/2004 (di particolare interesse anche per le esperienze regionali esaminate), che raccoglie gli atti del convegno svolto a Napoli l'8 e 9 ottobre 2003, e di *Studi parlamentari e di politica costituzionale* nn. 3-4/2004.

⁶ N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, Giuffrè, Milano, 2000, alle pp. 197 e ss. definisce la disciplina dell'art. 5 della l. 50 una "norma in bianco", data la scarsa specificazione dell'ambito di applicazione. La notazione è peraltro comune a tutti i primi commentatori della riforma: cfr. P. MARCONI e C. LACAVA, *Commento alla legge 8 marzo 1999, n. 50*, in *Giorn. Dir. Amm.* 1999, pp. 411 e ss.; F. PETRICONE, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1999, n. 3, pp. 676 e ss.

durata di un anno" con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000⁷ e con la successiva direttiva 21 settembre 2001 del Ministro della funzione pubblica⁸, con la quale ci si riproponeva di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'AIR, ampliando il novero dei c.d. "casi-pilota" ed estendendo l'attività di formazione.

Nonostante, però, il vasto interesse suscitato e la grande enfasi che ha accompagnato questa fase sperimentale⁹, è opinione comune che i risultati siano stati solo in parte soddisfacenti. Infatti, la prima fase di sperimentazione a livello nazionale, svolta nel 2001, si è conclusa con la redazione di 5 relazioni finali di analisi di impatto. Nella seconda fase, iniziata nel 2003 e condotta secondo le nuove indicazioni della direttiva 21 settembre 2001, è stata conclusa la sperimentazione solo del caso proposto dal Ministero della attività produttive in materia di "produzione e commercializzazione dei prodotti da forno di ricorrenza"¹⁰.

Né, a dire il vero, sorte migliore sembra che l'AIR abbia sinora avuto a livello di legislazione regionale, nonostante alcune interessanti iniziative sperimentali e la

⁷ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 118, del 23 maggio 2000.

⁸ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001. Sulle direttive 27 marzo 2000 e 21 settembre 2001 si vedano, sulla prima, il *Commento* di E. MIDENA, in *Giorn. Dir. Amm.* n. 1/2001, pp. 88 ss., e sulla seconda il nostro, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/sezione Semplificazione ed Innovazione/ Archivio 2002 Note e Commenti.

⁹ Si ricordi inoltre che l'art. 12 della l. 229/2003 (analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti) ha stabilito al comma 1 l'obbligo per le autorità amministrative indipendenti (cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie) 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". Il comma 2 ha, inoltre, previsto la trasmissione alle Camere delle relative relazioni. Sull'esperienza realizzata nel quadriennio 2003-2007 cfr. N. RANGONE, *Impatto delle analisi delle regolazioni su procedimento, organizzazione e indipendenza delle Autorità*, in *Studi parl. pol. cost.* n. 153-154/2006, pp. 79 ss., spec. pp. 83 ss., dove si ricordano le iniziative dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (la più attiva in materia) e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, mentre si segnala l'inattività della Consob, dell'ISVAP (sebbene l'art. 191 del codice delle assicurazioni abbia posto delle specifiche disposizioni a riguardo), dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e del Garante per la protezione dei dati personali.

¹⁰ Cfr. *Rapporto sullo stato di attuazione della semplificazione*, p. 19. Il Rapporto è stato predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica ed è stato presentato alle Camere nel novembre 2004 in allegato al ddl di semplificazione per il 2005.

diffusa previsione nei nuovi Statuti regionali di metodi di valutazione preventiva degli effetti della regolazione¹¹.

2. Le previsioni della legge 246/2005

A tale *empasse* si è cercato di porre rimedio con la legge 28 novembre 2005, n. 246 – legge di semplificazione per il 2005¹². Infatti, l'art. 14, il cui contenuto era originariamente previsto nel provvedimento sulla competitività (d.l. 14 marzo 2005, n. 35, poi convertito con modificazioni dalla l. 14 maggio 2005, n. 80), oltre a disciplinare il c.d. “taglia-leggi”¹³ ed a introdurre nell'ordinamento la verifica successiva dell'impatto della regolazione, la cosiddetta VIR¹⁴, reca ai commi da 1 a

¹¹ Sono oramai numerosi gli Statuti regionali nei quali sono state di recente codificate disposizioni sull'analisi preventiva degli effetti della legislazione. Infatti, secondo il *Rapporto 2008 sulla legislazione, tra Stato, Regioni e Unione Europea* (cfr. pp. 54 e ss.) previsioni di tal tipo sono presenti negli Statuti di Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Toscana e Umbria, nella legge statutaria 17/2007 del Friuli Venezia Giulia e nella deliberazione legislativa statutaria approvata in seconda lettura il 14 maggio 2008 della Regione Lombardia. Sulle sperimentazioni AIR realizzate da alcune Regioni nel biennio 2002-2003 nell'ambito di un progetto promosso dal Foromez cfr. C. IUVONE, *Le esperienze regolative e di AIR di alcune Regioni*, in *Studi parl. pol. cost.* 145-146/2005, pp. 123 ss., spec. pp. 133 ss. sulle sperimentazioni in Piemonte (sicurezza sulle piste da sci e razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese), Veneto (disciplina dell'artigianato), Umbria (norme disciplinanti la raccolta e la coltivazione dei tartufi), Abruzzo (istituzione di fiere e mercati nei giorni domenicali e festivi nei territori delle comunità montane o dei parchi nazionali e regionali) e, soprattutto, Emilia Romagna (prevenzione delle malattie trasmissibili attraverso gli alimenti).

¹² Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 1° dicembre- Serie Generale n. 280. Per un primo commento al provvedimento cfr. F. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti.

¹³ Sui quali si vengano i commi 12 e seguenti. Per un approfondimento sulle problematiche e potenzialità di tale sistema di semplificazione normativa si veda il recente *La delega c.d. “taglialeggi”: i passi compiuti e i problemi da sciogliere*, atti del convegno svolto presso la LUISS-Guido Carli il 2 aprile 2008, con interventi di G.C. DE MARTIN, A. PASTORE, A. PAJNO, R. PERNA, M. CECCHETTI, N. LUPO, C. DE CARO, P. CARNEVALE, F. SORRENTINO e approfondimenti a cura di C. NARDELLI, in *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative- Atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle università di Firenze, Genova, Perugia e LUISS di Roma*, (a cura di) R. ZACCARIA, Camera dei Deputati, 2008, pp. 85 ss..

¹⁴ A dire il vero in termini molto generici, limitandosi il comma 4 a definire la VIR (che “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”), a disporre l'applicazione dopo il primo biennio dall'entrata in vigore della legge oggetto di valutazione e, successivamente, a scadenze biennali ed a rinviarne la definizione dei criteri generali e delle procedure di effettuazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previsti dal comma 8. Appare condivisibile, quindi, il giudizio di L. CUOCOLO, secondo il quale (cfr., *op. cit.*, p. 9) “La legge di semplificazione per il 2005, dunque, pur avendo il merito di prevedere un istituto importante per la qualità della regolazione, non risolve nessuno dei principali problemi legati alla VIR”.

11 una nuova disciplina dell'AIR, sostitutiva di quella “sperimentale” dell'art. 5 della legge 50¹⁵.

In realtà, si tratta di disposizioni aventi natura prevalentemente di principio e che rimandano a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (che, come si vedrà, sono stati adottati con enorme ritardo rispetto al previsto termine di 180 giorni) la definizione delle procedure di analisi ed a direttive del Presidente del Consiglio (successive ai dPCM) l'adozione di metodi e modelli di analisi, di fatto rinviando a questa “catena di atti” la “messa a regime” dell'analisi di impatto.

In particolare, i commi 1 e 2 forniscono (opportunamente) una definizione dell'AIR, che “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” e che, quasi a “fugare il dubbio” di un possibile rischio di sovrapposizione con il livello decisionale politico, viene esplicitamente qualificata come “un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento”.

Viene, quindi, (piuttosto contraddittoriamente) previsto che siano sottoposti ad analisi preventiva tutti gli schemi di atti normativi del Governo, “salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8”. Si prevede, cioè, un doppio sistema di esclusione: in termini generali, per categorie di atti da individuare con i successivi dPCM attuativi, e con riferimento a singoli provvedimenti, demandando la decisione al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL), “su motivata richiesta dell'amministrazione interessata”.

Proprio il ruolo del DAGL sembra essere il punto meglio definito dalla legge 246. Viene, infatti, specificamente attribuito a tale Dipartimento la funzione di coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di vaglio delle relazioni

¹⁵ Il cui comma 1 viene, infatti, espressamente abrogato dal comma 11 dell'art. 14.

predisposte¹⁶. Nulla, invece, viene detto (ma, come si vedrà, la lacuna è stata opportunamente colmata nel recente dPCM) sulla sanzione conseguente alla carente o mancata redazione della scheda AIR.

Invece, per quanto riguarda le singole amministrazioni, nonostante già la deludente fase di sperimentazione ne avesse dimostrato le carenze organizzative e di professionalità specifiche¹⁷, viene genericamente previsto che queste “nell’ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi”, individuino l’ufficio responsabile delle attività di analisi (e verifica) dell’impatto ovvero “nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici” possano avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, “nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie”.

Infine, il comma 10 dispone che entro il 31 marzo di ogni anno le amministrazioni comunichino al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione entro il 30 aprile di una relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell’AIR.

§ 3. Il dPCM 11 settembre 2008

Queste disposizioni molto generiche sono state attuate (parzialmente) solo dopo tre anni dalla loro entrata in vigore e dopo ben quattro pareri del Consiglio di Stato¹⁸.

¹⁶ Il DAGL è stato istituito con il decreto del Presidente del Consiglio 10 marzo 1994, trasformando in Dipartimento l’Ufficio centrale per il coordinamento dell’iniziativa legislativa del Governo, costituito ai sensi dell’articolo 23 della legge 400 del 1988. Ai sensi dell’articolo 17 del d.P.C.M. 23 luglio 2002, di organizzazione della Presidenza del Consiglio, il Dipartimento “è la struttura che, nell’ambito del Segretariato generale, fornisce supporto all’attività di coordinamento del Presidente ed assiste il sottosegretario alla Presidenza ed il segretario generale in materia di attività normativa”. Sulle funzioni e la struttura del DAGL si consenta di rinviare a G. SAVINI, *Il nuovo ruolo degli uffici legislativi: note preliminari*, in *Rass. Parl.* n. 4/2005, pp. 945 ss, spec. pp. 950 ss.

¹⁷ Si veda da ultimo la *Relazione sullo stato di attuazione dell’analisi di impatto della regolazione (AIR)*, trasmessa, ai sensi dell’art. 14, comma 10, della legge 246, alle Camere il 23 luglio 2007, nella quale (cfr. p. 13) si evidenzia “Dalla sua introduzione nel 1999 ad oggi, l’AIR ha spesso rivelato la limitata presenza di competenze professionali specifiche all’interno delle amministrazioni, la difficoltà di reperire i dati e le informazioni necessarie alla piena conoscenza del settore di intervento e di svolgere le attività di AIR nei tempi, sovente ristretti, dell’istruttoria normativa”

¹⁸ Su un primo schema di regolamento attuativo dell’art. 14, trasmesso al parere del Consiglio di Stato al termine della XIV legislatura, si erano avuti i pareri interlocutori dell’11 aprile e dell’8 maggio 2006, nei quali si rappresentava la necessità di sottoporre preventivamente il provvedimento al parere del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, istituito nel frattempo dall’art. 1 del d.l.

Sulla Gazzetta Ufficiale dello scorso 3 novembre è stato, infatti, (finalmente) pubblicato il dPCM 11 settembre 2008, n. 170, recante “Disciplina attuativa dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

Nel rinviare alla lettura del testo del regolamento, che si riproduce di seguito, e, soprattutto, dell’Allegato, contenente il modello “provvisorio” di Relazione AIR, ci si sofferma sinteticamente sulle questioni che appaiono di maggior rilevanza, anche alla luce delle ricordate vicende della lunga fase di sperimentazione.

Innanzitutto, è importante evidenziare che pur rinviando il dPCM, secondo quanto disposto dalla legge 246, ad una successiva direttiva del Presidente del Consiglio la determinazione di contenuti, metodi di analisi e modelli di AIR, l’articolo 4, comma 2, dispone anche che “in sede di prima applicazione” le amministrazioni provvedano alla redazione delle relazioni AIR in conformità al modello allegato, così sancendo (a partire dal 18 novembre, data di entrata in vigore del regolamento) la “messa a regime” dell’analisi di impatto. Viene, invece, rinviata, evidentemente a causa delle difficoltà testimoniate anche dai numerosi rilievi mossi al riguardo nei ricordati pareri del Consiglio di Stato, a successivi ulteriori regolamenti la definizione dei criteri generali per le procedure di consultazione e per l’effettuazione dell’altro importante strumento di miglioramento della qualità della

4/2006, convertito con modificazioni dalla l. 80/2006. Un nuovo schema di provvedimento è stato trasmesso al Consiglio di Stato il 1° febbraio 2008, dopo un lungo *iter* all’interno delle diverse strutture istituite in questi anni per l’attività di semplificazione normativa: innanzitutto, il 15 giugno 2007 il suddetto Comitato interministeriale (costituito col dPCM 12 settembre 2006), con il supporto tecnico dell’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (prevista dall’art. 1, comma 22-*bis*, del d.l. 181/2006, introdotto dalla legge di conversione n. 233/2006, e istituita con dPCM 12 settembre 2006), ha approvato il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, all’interno del quale è prevista l’adozione di una nuova scheda AIR “semplificata”; il 29 novembre 2007 lo schema di regolamento è stato approvato dal Comitato interministeriale e, infine, il 4 dicembre 2007 il provvedimento è stato esaminato dal Tavolo permanente per la semplificazione, costituito (cfr. dPCM 8 marzo 2007) dai rappresentanti delle categorie produttive, delle associazioni di utenti e consumatori, delle regioni e degli enti locali (oltre ad essere stato sottoposto al Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2008). Sul nuovo testo si è avuto il parere interlocutorio del Consiglio di Stato reso nell’adunanza dell’11 febbraio 2008 (relatore ed estensore Pres. Coraggio) e, dopo la nuova versione trasmessa il 14 aprile, il parere definitivo reso nell’adunanza del 21 aprile 2008 (relatore ed estensore Pres. Coraggio).

regolazione introdotto dalla legge 246, la verifica di impatto della regolamentazione (VIR)¹⁹.

In questa prospettiva di (auspicabile) immediata attuazione dell'analisi di impatto, il dPCM, da un lato, definisce l'ambito di applicazione, specificando²⁰ che le relazioni AIR devono essere predisposte dalle Amministrazioni competenti per tutti gli atti normativi del Governo e ricomprendendo tra questi anche gli atti adottati da singoli Ministri e i regolamenti interministeriali. Dall'altro, su specifica richiesta del Consiglio di Stato²¹, all'art. 7 si prevede esplicitamente che le proposte di atti normativi da sottoporre al Consiglio dei Ministri non possano essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR (salvo i casi di esclusione ed esenzione) e che, nel caso di regolamenti ministeriali o interministeriali, le relazioni siano inviate al Consiglio di Stato, all'atto della richiesta del previsto parere²².

Inoltre, l'articolo 5 richiede opportunamente (anche se non viene prevista una specifica sanzione in caso di inosservanza) che la redazione della relazione AIR sia preceduta da un'adeguata istruttoria (comprensiva anche di una fase di consultazione dei possibili destinatari), il cui inizio deve essere comunicato al DAGL, mentre ai sensi dell'articolo 6, comma 6, la relazione AIR può essere resa pubblica dalle amministrazioni competenti, anche nel corso di svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo. Si cerca, così (la futura prassi dirà con quali risultati), da un lato, di favorire un confronto anche pubblico sulle risultanze delle analisi in corso e, dall'altro, di evitare che la relazione AIR diventi un'inutile "giustificazione postuma", del tutto slegata dalla concreta predisposizione dell'intervento normativo.

¹⁹ Cfr., rispettivamente, artt. 5, comma 4, e 10.

²⁰ Opportunamente, sebbene *praeter legem* secondo il Consiglio di Stato. Cfr. Ad. 11 febbraio 2008, *Considerato* 4.2.

²¹ Cfr. Ad. 11 febbraio 2008, *Considerato* 3.

²² Con il concreto rischio, dunque, per le amministrazioni inadempienti di ricevere un parere interlocutorio per mancanza o insufficienza della relazione AIR.

Soprattutto, il regolamento attua le generiche previsioni della legge 246, individuando le categorie di atti esclusi dall'obbligo di effettuazione dell'AIR e disciplinando le modalità di esenzione per casi specifici. Infatti, l'art. 8 prevede che l'AIR non sia effettuata per i disegni di legge costituzionali, per gli "atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato" e per i disegni di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici²³ (mentre, condivisibilmente, a seguito di specifica richiesta del Consiglio di Stato è venuta meno l'originaria esclusione per la legge finanziaria²⁴). Invece, ai sensi dell'art. 9, l'esenzione può essere consentita dal DAGL 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" ovvero può essere sempre deliberata dal Consiglio dei Ministri²⁵.

Quanto ai profili organizzativi, anche il dPCM si dimostra vago per quanto riguarda le Amministrazioni di settore, limitandosi a ribadire²⁶ che ciascuna amministrazione deve comunicare al DAGL "le modalità organizzative prescelte",

²³ Peraltro, il comma 4 del successivo articolo 9 dispone che si proceda comunque alla effettuazione dell'AIR, anche nei casi di cui esclusione, ove sia richiesto dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione.

²⁴ Cfr. Ad. 21 aprile 2008, *Considerato 2.4*, dove si ribadisce la necessità di espungere il ddl finanziaria dai casi di esclusione, pur nella consapevolezza della difficoltà di effettuazione di un'analisi di impatto preventiva su un provvedimento normativo di tale ampiezza, anche in considerazione della possibilità di eventuali esenzioni *ad hoc* ai sensi del successivo art. 9.

²⁵ Viene, dunque, opportunamente utilizzata una formulazione sufficientemente elastica, ma non generica, che ha il pregio di rimettere la decisione finale al vertice politico. Peraltro, il comma 3 dispone che, in ogni caso, la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento contenga il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indichi sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative. Non è stata, dunque, accolta, se non nel senso dell'esenzione "politica", deliberata dal Consiglio dei Ministri, l'ipotesi di prevedere soglie di esenzione commisurate alle dimensioni degli interventi, concentrando l'analisi di impatto sui provvedimenti più significativi ed evitando, visti gli alti costi dell'attività di valutazione dell'impatto regolativo, dispendi di risorse. Sul punto cfr. G. SAVINI, *L'analisi di impatto della regolamentazione nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001*, cit., pp. 14-15, dove si ricorda come negli Stati Uniti sono sottoposte ad analisi di impatto le proposte regolative delle agenzie federali "economicamente più significative", cioè, secondo quanto disposto dall'*Executive Order* n. 12866 del 1993, quelle in grado di: provocare un effetto annuo sull'economia quantificabile in almeno cento milioni di dollari; interferire con una norma di un'altra agenzia; alterare l'impatto finanziario di prestiti e tariffe; proporre nuove questioni politiche o legali al di fuori delle "priorità" indicate dal Presidente.

²⁶ Cfr. art. 3 (Organizzazione delle attività).

aggiungendo unicamente che, per gli atti normativi che coinvolgono più amministrazioni, gli uffici competenti possono concordare l'effettuazione in comune dell'AIR. Invece, viene disciplinata più in dettaglio l'organizzazione degli uffici della Presidenza del Consiglio preposti a tale attività, prevedendo l'istituzione nell'ambito del DAGL di un ufficio di livello dirigenziale generale "Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione". Si tratta di una disposizione che, pur non direttamente riconducibile a previsioni contenute nella legge 246²⁷, appare opportuna, per consentire al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi di dotarsi delle risorse professionali necessarie per l'espletamento dei nuovi compiti²⁸.

Il punto, però, probabilmente più rilevante del dPCM è quello relativo ai contenuti della scheda AIR. Rispetto, infatti, all'originale modello della direttiva 27 marzo 2000, basato sulla doppia scheda "preliminare" e "definitiva" e sulla utilizzazione dell'analisi costi-benefici²⁹, l'impostazione prescelta, date anche le accennate difficoltà realizzative incontrate nella fase di sperimentazione, è quella di una scheda AIR "semplificata"³⁰ e unica³¹ (anche se, come visto, strettamente correlata alle diverse fasi di formazione del provvedimento normativo).

²⁷ Ed, anzi, destando qualche dubbio in merito all'osservanza del principio di invarianza dei costi, posto dal comma 9, anche se letteralmente riferito alle sole amministrazioni di settore.

²⁸ Sulla problematica delle professionalità cfr. *amplius ultra*.

²⁹ Cfr. anche la *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, predisposta dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, spec. pp. 45 ss. La Guida è stata emanata con circolare 16 gennaio 2001, n. 1, pubblicata in *Gazz. Uff.*, serie generale, SO n. 55, del 7 marzo 2001.

³⁰ Tale scelta era, come accennato, già emersa con chiarezza nel Piano di azione per la semplificazione del luglio 2007, nel quale (cfr. pp. 35-38) si affermava "è indispensabile introdurre una procedura semplificata, rapida, credibile, completa e adeguata ai tempi e alle finalità dell'azione di Governo". In realtà, dubbi sull'eccessiva complessità della scheda proposta con la prima direttiva erano emersi già in occasione dell'adozione della direttiva del 21 settembre 2001. Significativamente, infatti (cfr. punto I, 3, lett. f), tra le finalità della nuova sperimentazione era stata posta l'individuazione di modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell'AIR nell'ambito del procedimento di progettazione, redazione e approvazione degli atti normativi da parte del Governo.

³¹ A dire il vero, la scelta di provvedere alla redazione di una duplice scheda AIR era già stata revocata in dubbio dalla direttiva del 2001. Il punto II, 2, lett. f), infatti, prevedeva che il Comitato di indirizzo, incaricato della "guida strategica" della nuova fase di sperimentazione (presieduto dal Ministro della funzione pubblica e composto, tra gli altri, dal Capo del DAGL, da un Vice Segretario generale della Presidenza del Consiglio, dal Capo del Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio e dal Coordinatore del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure) ridefinisse la realizzazione dell'AIR sulla base di una o, eventualmente, più griglie metodologiche differenziate a seconda del tipo di intervento normativo e, addirittura, verificasse l'opportunità stessa del modello di AIR basato su una doppia fase di analisi (preliminare e finale).

La nuova scheda AIR dovrà essere articolata secondo le sezioni indicate all'articolo 6 e i cui contenuti sono specificati nell'Allegato³². Le sezioni riguardano:

- l'analisi del contesto normativo, delle esigenze sociali ed economiche considerate, l'indicazione degli obiettivi da realizzare e l'individuazione dei soggetti destinatari;
- le procedure di consultazione (anche se, come detto, la materia sarà disciplinata con successivo regolamento);
- La valutazione, preliminare e, per così dire, "necessaria" dell'opzione di non intervento (c.d. "opzione nulla");
- La valutazione delle opzioni alternative di intervento (ma senza l'analisi dei costi e dei benefici delle singole opzioni)³³;
- la "giustificazione" dell'opzione regolatoria proposta, con l'indicazione degli svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, l'eventuale (solo eventuale) comparazione con le altre, la misurazione dei costi (con particolare riferimento ai costi amministrativi derivanti dai nuovi obblighi informativi posti a carico dei destinatari³⁴), ma non, ed è questa indubbiamente la parte di maggiore semplificazione rispetto alla precedente impostazione, la misurazione dei benefici, spesso difficilmente riconducibili a grandezze quantitative³⁵;

³² Peraltro, questa scelta di indicare genericamente nella parte regolamentare l'oggetto della sezione, rinviando le prescrizioni analitiche all'Allegato, che potrà essere modificato con successiva direttiva del Presidente del Consiglio, deriva da una specifica richiesta del Consiglio di Stato. Cfr. Ad. 11 febbraio 2008, *Considerato* 4.5.2.

³³ Si coglie già in questo una prima sostanziale differenza con l'impostazione della direttiva del 2000, che per ogni opzione "rilevante" richiedeva un esame dei presupposti e delle criticità, per arrivare ad una prima selezione delle opzioni (cosiddette "opzioni attuabili"), su cui "valutare in via preliminare, di norma quantitativamente, i costi e i benefici più significativi per i soggetti destinatari". Cfr. *Guida*, cit., p. 21.

³⁴ Viene, inoltre, specificato che la metodologia di misurazione per tali costi "dovrà preferibilmente riferirsi allo *EU Standard Cost Model*, il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze dei paesi europei", stabilendo in tal modo, molto opportunamente, un preciso modello di misurazione dei costi.

³⁵ Si noti che nell'Allegato relativo alla scheda finale AIR della direttiva del 2000 si richiedeva testualmente la "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 [...] e comprende la definizione di un'opportuna batteria di indicatori".

- una specifica sezione è, inoltre, dedicata – ed è questa un'altra apprezzabile novità - all'analisi dell'incidenza dell'intervento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese³⁶;
- infine, è richiesta una descrizione delle modalità attuative, con indicazione dei soggetti responsabili dell'intervento.

Viene, dunque, condivisibilmente costruita una scheda molto più sintetica e semplice nei contenuti di quelle previste in passato e, soprattutto, meno incentrata sulla difficile e, forse, non realmente necessaria (oltre che non sempre adatta allo scopo) , tecnica dell'analisi quantitativa dei benefici per i destinatari.

§ 4. Gli errori da non ripetere

Nelle pagine precedenti si è dato, seppur brevemente, conto della “storia” dell'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione nel nostro ordinamento: dalle previsioni della legge 50 del 1999 al nuovo intervento del 2005, alla faticosa elaborazione del regolamento attuativo, passando per le due circolari del 2000 e del 2001 e le due deludenti relative fasi di sperimentazione. Un percorso ormai decennale, che non appare aver portato i frutti attesi, ma che anzi sembra dare ragione allo scetticismo che il nuovo strumento aveva destato, sin dall'inizio, quanto alla sua concreta realizzabilità.

In realtà, oggi come e forse più di dieci anni fa, il contesto generale ed, in particolare, la competizione internazionale rendono non più rinviabile l'adozione di efficaci politiche di miglioramento della qualità della regolazione, con lo scopo, soprattutto, di favorire la promozione della concorrenza e della competitività del nostro sistema produttivo. Del resto, interventi “di contesto” di tale natura

³⁶ L'interesse per le tematiche della promozione della concorrenza e della produttività del sistema produttivo è testimoniata, inoltre, da una previsione del tutto analoga a quella in commento, contenuta (a dire il vero, curiosamente) nella pressoché contemporanea nuova direttiva sull'analisi tecnico normativa. Cfr. il comma 11, lett. l) della dir.PCM 10 settembre 2008, pubblicata sulla GU 18-9-2008 –Serie generale n. 219.

rappresentano una “leva” sempre più importante, data la difficoltà di misure di sostegno diretto all’economia attraverso politiche fiscali o di spesa pubblica (in considerazione dell’enorme debito pubblico esistente e della necessità di rispetto dei parametri di Maastricht) ovvero politiche monetarie (oramai decise a livello europeo).

L’emanazione, dunque, del dPCM dello scorso settembre e la conseguente “messa a regime” dell’AIR rappresentano un’occasione da non perdere. Occorrerà, però, fare tesoro dell’esperienza di questa lunga fase di sperimentazione e non ripetere gli errori di questi anni.

In primo luogo, è necessario – ed in questa direzione sembrano muoversi sia la legge 246 che il recente regolamento attuativo – non caricare di eccessive attese il nuovo strumento, ma proporre un’utilizzazione realistica. Come è stato correttamente notato “L’analisi di impatto della regolamentazione non potrà mai diventare la pietra filosofale in grado di trasformare l’incerto procedere dei sistemi regolatori contemporanei in un cammino deciso e sicuro verso regolamentazioni economicamente efficienti. Può al massimo rappresentare una lanterna in grado di agevolare l’incerta ed incessante ricerca degli errori e degli eccessi del regolatore”³⁷.

Del resto, questa “presunzione”, che traspare piuttosto chiaramente, ad esempio, da alcuni passaggi della Guida del 2001, da un lato, sottovaluta la pregressa esperienza in materia di formazione degli atti normativi, nella quale (con limiti e senza l’ausilio delle tecniche oggi a disposizione) sarebbe abnorme sostenere la completa mancanza di valutazioni preventive e comparazioni tra diverse opzioni³⁸. Dall’altro, si basa su un’enfaticizzazione eccessiva del possibile apporto delle tecniche di studio sviluppate dalla scienza economica, in primo luogo dell’analisi costi-

³⁷ R. PERNA, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta – Dalla teoria all’analisi dell’impatto della regolamentazione*, in *Mercato, Concorrenza, Regole* 1/2003, pp. 49 ss., p. 84.

³⁸ Provocatoriamente si potrebbe dire che, in realtà, nei diversi centri di produzione normativa (in particolare, commissioni parlamentari e Ministeri) l’analisi preventiva dell’impatto delle regolazioni in discussione si è, in fondo, sempre fatta (pur con evidenti limiti e insufficienze) e non potrebbe essere altrimenti, non potendosi logicamente procedere ad un intervento normativo senza una, sia pure sommaria, valutazione preventiva degli effetti e disamina delle diverse opzioni di intervento. Semmai, quello che oggi occorre fare è un “affinamento” di questi processi, grazie alle tecniche di analisi e valutazione sviluppate in questi anni in ambito internazionale.

benefici, non sempre adatte a supportare decisioni di natura politica e, soprattutto, nelle versioni più elaborate, di realizzazione difficilissima in strutture, con competenze ancora prevalentemente giuridiche, quali gli attuali ministeri.

Quest'ultima considerazione ci conduce al secondo degli errori compiuti in questi anni e che è necessario non ripetere: nonostante, infatti, sin dall'entrata in vigore della legge 50 del 1999 fosse opinione ampiamente condivisa che l'implementazione dell'analisi di impatto necessitasse di una "salto qualitativo" delle strutture preposte all'elaborazione dei provvedimenti normativi³⁹, soprattutto con riferimento alla necessità di competenze economico-statistiche, poco si è fatto al riguardo (con l'eccezione di alcuni cicli di formazione curati dalla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione). Se è vero, infatti, che viene proposto un modello di AIR condivisibilmente "semplificato", con minore enfasi sull'analisi costi-benefici, è, però, anche da rimarcare che da queste tecniche di valutazione (in particolare, da quelle di quantificazione dei costi) non si può prescindere del tutto.

Il dPCM dell'11 settembre al riguardo appare solo in parte soddisfacente, contenendo le ricordate disposizioni organizzative interne al DAGL e rimanendo più generico sulle strutture ministeriali. È auspicabile, quindi, che, da un lato, nei futuri provvedimenti (in particolare, nei nuovi regolamenti di riorganizzazione dei Ministeri e dei relativi uffici di diretta collaborazione⁴⁰) siano previste adeguate misure organizzative per le amministrazioni di settore⁴¹, che saranno responsabili della redazione delle relazioni, e, dall'altro, si prosegua nell'attività di formazione⁴².

³⁹ Si consenta di rinviare sul punto a G. SAVINI; *Tra uffici, referenti ed esperti*, in *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, cit., pp. 262 ss., spec. pp. 274-275 e la bibliografia richiamata in nota.

⁴⁰ Molti dei quali sono attualmente in avanzata fase di predisposizione, in conseguenza della riduzione del numero di ministeri determinata dall'art. ... della legge finanziaria per il 2008 (l. 244/22007).

⁴¹ Auspicabili appaiono, in particolare, soluzioni finalizzate a favorire la collaborazione tra gli uffici legislativi e di gabinetto e le strutture operative (direzioni generali e dipartimenti), presso le quali sono rinvenibili le competenze specifiche, non solo giuridiche, per l'analisi preventiva (e, più in generale, per la corretta istruttoria) dei vari interventi normativi.

⁴² Non solo con approccio teorico, ma anche, ad esempio, con la condivisione tra i funzionari delle varie amministrazioni delle migliori relazioni AIR realizzate.

Infine, un aspetto sul quale sia la legge 246 che il recente regolamento attuativo intervengono solo marginalmente⁴³ è quello dei rapporti nella predisposizione delle relazioni di analisi di impatto tra Governo e gli altri soggetti coinvolti nel processo di formazione degli atti normativi, in primo luogo il Parlamento. Come, infatti, dimostra l'esperienza di uno strumento per alcuni versi metodologicamente analogo all'AIR quale la relazione tecnico-finanziaria (redatta ai sensi dell'art. 11-*ter* della l. 468/78 per i provvedimenti normativi del Governo aventi conseguenze finanziarie sul bilancio dello Stato), affinché le amministrazioni interessate provvedano ad una accurata valutazione dei possibili effetti degli interventi normativi proposti è di grande utilità che sulle schede AIR sia svolto un approfondito controllo anche dalle commissioni parlamentari (competenti non solo per i disegni di legge, ma sempre più spesso chiamate a rendere il proprio parere sugli schemi di decreti legislativi e regolamenti di delegificazione).

Nonostante, però, la dottrina abbia da tempo indicato questo esempio⁴⁴, non appare al momento che sul tema si siano (anche dal versante parlamentare) prese iniziative significative. Anzi, è sintomatico che, secondo quanto noto, non risulterebbero mai sinora avanzate da parte delle commissioni parlamentari richieste al Governo di predisposizione di relazioni AIR, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 50/99⁴⁵.

⁴³ Prevedendo, rispettivamente, al comma 10 ed all'articolo 11 una relazione annuale sullo stato di applicazione dell'AIR, da predisporre a cura del DAGL, in base agli elementi forniti entro il 31 marzo di ogni anno dalle amministrazioni di settore.

⁴⁴ Sul punto si vedano, tra gli altri, A. PALANZA, *La politica della legislazione: le novità sul versante parlamentare*, intervento al Convegno *La qualità della regolazione: dai centri di produzione normativa agli utenti*, svolto il 9 luglio 2001 presso la Biblioteca della Camera, e N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, cit., che, nel ricostruire la vicenda del progressivo miglioramento dei controlli delle Commissioni Bilancio sui contenuti delle relazioni predisposte dal Governo, sottolinea la rilevanza dell'istituzione alla fine degli anni '80 dei Servizi Bilancio di Camera e Senato, con specifiche professionalità tecniche in grado di supportare le rispettive commissioni nelle valutazioni di finanza pubblica.

⁴⁵ Peraltro, ai sensi dell'art. 79 r.C. (per i disegni di legge, ma con procedura estesa dall'art. 96 *ter* a tutti gli schemi di atti normativi governativi sottoposti al parere delle commissioni), le commissioni di merito possono richiedere al Governo di fornire dati e informazioni "anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche", quando ne facciano richiesta almeno quattro componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, a maggioranza dei tre quarti, ovvero, in mancanza di questa, il presidente non giudichi la richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa.

Ora che le relazioni di analisi di impatto accompagneranno la generalità (salvo le eccezioni ed esenzioni di cui si è detto) degli interventi normativi predisposti dal Governo, è auspicabile che anche le Camere prendano coscienza delle potenzialità del nuovo strumento, esigendo valutazioni adeguate e, così, contribuendo alla loro corretta effettuazione.

Roma, 18 dicembre 2008

DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 11
SETTEMBRE 2008, N. 170
(Gazzetta Ufficiale 3 novembre 2008)

REGOLAMENTO RECANTE DISCIPLINA ATTUATIVA
DELL'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
(AIR), AI SENSI DELL'ARTICOLO 14, COMMA 5, DELLA LEGGE 28
NOVEMBRE 2005, N. 246.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modificazioni;

Vista la legge 28 novembre 2005, n. 246, recante «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», e successive modificazioni e, in particolare, l'articolo 14, comma 5, il quale prevede che con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti:

- a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;
- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della

VIR;

- d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10;

Visto l'articolo 5, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50, recante «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998», e successive modificazioni;

Visto l'articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Viste le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000, e 21 settembre 2001, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001;

Visto l'articolo 11, comma 2, della legge 6 luglio 2002, n. 137, recante «Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici», e successive modificazioni;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri», ed in particolare l'articolo 17;

Visto il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, recante «Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della

pubblica amministrazione» e, in particolare, l'articolo 1, che ha previsto l'istituzione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione;

Visto il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, recante «Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri», e successive modificazioni, e in particolare l'articolo 1, comma 22-bis, che ha previsto l'istituzione dell'Unita' per la semplificazione e la qualità della regolazione;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 255 del 2 novembre 2006, con il quale e' stato costituito il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione;

Visti i successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006 e 5 dicembre 2006, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale n. 23 del 29 gennaio 2007, con i quali e' stata costituita l'Unita' per la semplificazione e la qualità della regolazione, denominata «Unita»;

Visto il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno 2007;

Vista la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR, trasmessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Parlamento il 13 luglio 2007, ai sensi dell'articolo 14, comma 10, della legge n. 246 del 2005;

Considerate le risultanze dell'istruttoria condotta dall'Unita', ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera a), del citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006;

Vista la deliberazione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione, adottata nella riunione del 29 novembre 2007;

Esperita la consultazione delle categorie produttive, delle associazioni di utenti e consumatori, delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane, presso il Tavolo permanente per la semplificazione, costituito con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 120 del 25 maggio 2007, riunitosi in sede plenaria per l'esame dello schema di regolamento lo scorso 4 dicembre 2007;

Udito il parere del Consiglio di Stato, espresso dalla Sezione consultiva per gli atti normativi, nell'adunanza del 21 aprile 2008;

ADOTTA
il seguente regolamento:

Art. 1.
Oggetto

1. Il presente regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246, contiene la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Art. 2.
Ambito di applicazione dell'AIR

1. La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali, e ai disegni di legge di iniziativa governativa.

Art. 3.

Organizzazione delle attività

1. Ciascuna amministrazione comunica tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (di seguito «DAGL»), le modalità organizzative prescelte per il coordinamento e l'effettuazione delle attività connesse all'AIR e alla VIR di rispettiva competenza, ai sensi dell'articolo 14, comma 9, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

2. Per gli atti normativi che coinvolgono più amministrazioni, gli uffici competenti possono concordare l'effettuazione in comune dell'AIR, prevedendo anche che specifiche fasi o attività istruttorie del processo di analisi siano realizzate da una delle amministrazioni. In questo caso resta ferma la responsabilità delle singole amministrazioni circa i contenuti e le conclusioni dell'AIR di relativa competenza.

3. Nell'ambito del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri è costituito l'ufficio di livello dirigenziale generale «Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione». Tale ufficio, ove non diversamente specificato, è competente all'effettuazione dei compiti e delle attività in materia di AIR e VIR deputati al DAGL.

4. Il DAGL è, in materia di AIR e VIR, il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario e internazionale.

Art. 4.

Metodi di analisi e modelli di AIR

1. Con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono determinati i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di AIR. Essi sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.

2. In sede di prima applicazione, la relazione AIR è redatta in conformità al modello di cui all'Allegato A.

Art. 5.

Svolgimento dell'istruttoria e fasi della consultazione

1. La redazione della relazione AIR di cui all'articolo 6 è preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione.

2. L'istruttoria si svolge, in particolare, in conformità ai seguenti criteri:

- a) proporzionalità;
- b) flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati;
- c) trasparenza delle procedure e degli atti, finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria, pur tenendo conto

della portata del provvedimento e delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione legislativa.

3. Le amministrazioni comunicano alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - DAGL - l'avvio dell'iniziativa istruttoria per l'acquisizione degli elementi finalizzati alla redazione della relazione AIR di cui all'articolo 6, indicando uno o più referenti dell'attività.

4. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti i criteri generali e le procedure della fase della consultazione.

Art. 6.

Contenuti della relazione AIR

1. L'amministrazione competente all'iniziativa normativa predispone un'apposita relazione AIR. Nel caso di atti deliberati dal Consiglio dei Ministri, la relazione è predisposta dall'amministrazione proponente.

2. La relazione AIR è articolata in distinte sezioni, che indicano:

a) la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa;

b) i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta.

3. La relazione AIR, predisposta in conformità ai modelli di cui all'articolo 4, dà conto delle attività svolte al fine di derivare gli elementi essenziali dell'istruttoria e dell'attività conoscitiva svolta, e in particolare dei seguenti aspetti:

a) l'analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa, con la descrizione delle esigenze e dei problemi affrontati nonché degli obiettivi perseguiti;

b) la descrizione delle informazioni utilizzate per lo svolgimento dell'analisi;

c) l'indicazione delle consultazioni effettuate, ai sensi di quanto disposto dal comma 5;

d) l'analisi dell'opzione di non intervento («opzione zero»);

e) la descrizione delle principali opzioni rilevanti di intervento, alternative a quella di non intervento, ivi compresa la descrizione dei diversi livelli normativi di intervento, evidenziando l'assoluta necessità dell'intervento normativo di livello primario;

f) l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, con l'evidenziazione dei relativi vantaggi collettivi netti, l'analisi dei presupposti di natura giuridica, organizzativa, economico-sociale e l'indicazione degli obblighi informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini;

g) la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa;

h) l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione e restituzione delle attività, anche economiche ed imprenditoriali, ai meccanismi della società aperta;

i) la stima dell'incidenza sull'ampliamento delle libertà assicurate ai soggetti dell'ordinamento giuridico;

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 del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica.

4. In ogni caso, la relazione AIR deve indicare con chiarezza le fonti da cui sono tratti i dati utilizzati per l'analisi.

5. La relazione AIR indica le modalità e i risultati delle consultazioni effettuate, oppure descrive le ragioni per cui non si è proceduto allo svolgimento di consultazioni con i soggetti e le categorie interessate.

6. La relazione AIR può essere resa pubblica dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa, anche nel corso di svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo, anche mediante strumenti informatici o in una apposita sezione del sito Internet.

Art. 7.

Presentazione della relazione AIR

1. Le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione, previsti dagli articoli 8 e 9.

2. Il DAGL verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR, e può richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti; esprime, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, le proprie valutazioni sulla relazione AIR.

3. Gli schemi degli atti normativi adottati dai singoli Ministri e dei provvedimenti normativi interministeriali sono corredate dalla relazione AIR, all'atto della richiesta di parere al Consiglio di Stato.

Art. 8.

Ipotesi di esclusione dell'AIR

1. L'AIR non è effettuata per i seguenti atti normativi:

- a) disegni di legge costituzionale;
- b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

Art. 9.

Casi di esenzione dall'AIR

1. Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dall'AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

2. L'esenzione dall'AIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri.

3. In ogni caso, la relazione illustrativa che accompagna il provvedimento contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative.

4. Si procede comunque alla effettuazione dell'AIR, anche nei casi di cui all'articolo 8, ove 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 (di seguito «Comitato»).

Art. 10.

Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)

1. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti i criteri generali e le procedure della VIR.

2. Con direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono stabiliti i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di VIR.

Art. 11.

Relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR

1. La relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR, prevista dall'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246, indica, partitamente:

- a) il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata;
- b) il numero e i casi di esclusione e di esenzione;
- c) le ipotesi in cui l'AIR è stata integrata o rinnovata, su richiesta del DAGL, del Parlamento, o su sollecitazione del Consiglio di Stato in sede consultiva;
- d) il numero e i casi in cui la VIR è stata effettuata.

2. La relazione dà conto delle metodologie applicate con riguardo alla stima dei vantaggi e degli svantaggi, nonché con riferimento alle procedure di consultazione seguite e alle scelte organizzative adottate dalle singole amministrazioni, con riguardo ai costi relativi, e alle attività formative attuate.

3. La relazione contiene, inoltre, gli opportuni riferimenti alle esperienze di AIR e di VIR svolte dalle regioni e degli enti locali, dalle autorità indipendenti, dall'Unione europea, dalle organizzazioni internazionali e dagli ordinamenti esteri. La relazione indica le eventuali criticità delle procedure AIR e VIR eseguite a livello del governo nazionale e le possibili proposte migliorative. La relazione dà conto, infine, delle iniziative in materia di valutazione degli effetti preventivi e di verifica successiva degli atti normativi assunte in sede parlamentare.

4. Entro il 31 marzo di ogni anno, ciascuna amministrazione di cui all'articolo 3, per quanto di rispettiva competenza, fornisce al DAGL gli elementi informativi di cui ai commi 1, 2 e 3, inviando una relazione corredata dai documenti necessari. 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.

5. Sulla base delle comunicazioni ricevute, il DAGL cura la predisposizione della relazione di cui al comma 1.

Allegato A

(articolo 4)

Modello di relazione AIR

Sezione 1. Il contesto e gli obiettivi.

La sezione indica il contesto in cui si colloca l'iniziativa di regolazione, le ragioni di opportunità dell'intervento di regolazione, l'analisi dei problemi esistenti, le esigenze e gli obiettivi che l'intervento intende soddisfare.

In particolare, la sezione contiene i seguenti elementi:

- A) la sintetica descrizione del quadro normativo vigente;
- B) l'illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione;
- C) la rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo;
- D) la descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento;
- E) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

La sezione indica con precisione le fonti informative utilizzate per i diversi profili dell'analisi.

Sezione 2. Le procedure di consultazione.

La sezione descrive le procedure di consultazione effettuate, indicando le modalità seguite ed i soggetti consultati. La sezione indica, eventualmente, le ragioni del limitato o mancato svolgimento delle consultazioni.

Sezione 3. La valutazione dell'opzione di non intervento («Opzione zero»).

La sezione descrive la valutazione dell'opzione del non intervento («opzione zero»), indicando i prevedibili effetti di tale scelta, con particolare riferimento ai destinatari e agli obiettivi di cui alla sezione 1, compresa la possibilità di ricorrere all'attivazione dei meccanismi di regolazione spontanea della società civile, ossia alle opzioni volontarie e di autoregolazione.

Sezione 4. La valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio.

La sezione descrive le opzioni alternative di intervento regolatorio, diverse da quella proposta, esaminate nel corso dell'istruttoria, con particolare attenzione alle ipotesi normative formulate dai soggetti interessati nelle fasi di consultazione, alla rilevanza e alla concreta attuabilità delle diverse opzioni presentate, al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Sezione 5. La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta.

La sezione descrive l'intervento regolatorio prescelto, indicando:

- A) il metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti;
- B) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti;
- C) la puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) ovvero tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche. Occorrerà che l'analisi elenchi puntualmente gli OI introdotti con l'opzione prescelta, evidenziando come tale opzione minimizzi i relativi «costi amministrativi» posti a carico dei destinatari diretti ed indiretti, con particolare enfasi per i costi amministrativi delle imprese. La metodologia di misurazione per i costi amministrativi generati legati agli OI dovrà preferibilmente riferirsi allo *EU Standard Cost Model*, il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze dei Paesi europei;
- D) l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate;
- E) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).

Sezione 6. L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

Tale sezione si applica esclusivamente con riferimento agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa.

La Sezione dà conto della coerenza e compatibilità dell'intervento con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati, anche utilizzando delle apposite liste di controllo analitico («check lists») volte a prevenire possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall'intervento di regolazione. Tali liste devono perlomeno dare conto in modo puntuale a domande quali:

la norma/regolazione limita il numero o la tipologia dei fornitori di un determinato bene o servizio (restrizioni all'accesso)?

la norma/regolazione riduce le possibilità competitive dei fornitori (restrizioni dell'attività)?

la norma/regolazione riduce gli incentivi dei fornitori a competere (restrizioni delle possibilità competitive)?

La Sezione illustra anche l'incidenza dell'intervento regolatorio e la sua rilevanza sul sistema delle imprese per quanto concerne la competitività internazionale.

Sezione 7. Le modalità attuative dell'intervento regolatorio.

La sezione descrive:

- A) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;
- B) le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;
- C) gli strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;
- D) gli eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente alla VIR.