

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