

1. Premessa

La qualità delle regole, per la quale l'Analisi di impatto della regolazione (AIR) e la Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) assumono un ruolo determinante, costituisce un tema centrale nello sviluppo della regolazione nelle grandi democrazie moderne. Essa richiede non solo un'attenzione agli aspetti – pur essenziali – di *drafting* normativo, ma anche un adeguato livello di partecipazione ai processi decisionali ed una sistematica analisi economica, sociale e strategica della regolazione stessa, per i relativi impatti nei confronti dei soggetti pubblici e privati.

Obiettivo della presente Relazione, che si incentra sullo stato di attuazione dell'AIR, considerato lo stato ancora embrionale della VIR in Italia, è di offrire un quadro informativo e valutativo sufficientemente organico su esperienze e prospettive di sviluppo di tale strumento a livello nazionale e regionale, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 14, comma 10, della legge 246/2005, considerando anche le dinamiche a livello comunitario e internazionale, pur nelle difformità ordinamentali e di contesto socio-economico.

L'esperienza acquisita nel corso dell'ultimo biennio si è rivelata essenziale per l'affinamento e l'attuazione di meccanismi procedurali volti ad incardinare il processo di AIR nel modo di operare ordinario delle amministrazioni, nella logica di una impostazione non più sperimentale ed episodica, ma sistematica, soprattutto a seguito dell'adozione della disciplina di cui al DPCM 11 settembre 2008, n. 170.

In prospettiva occorrerà focalizzare l'attenzione sul versante della qualità delle analisi d'impatto in modo che le stesse possano costituire un effettivo supporto al processo decisionale.

2. Quadro comunitario ed internazionale

Per la concreta adozione dell'AIR come strumento di miglioramento qualitativo della regolazione, rilevante è stata la spinta esercitata dall'Unione europea.

Le indicazioni dell'Unione europea in tema di qualità della regolazione hanno assunto un valore non tanto di prescrizioni immediatamente vincolanti in ordine al recepimento nell'ordinamento interno, in quanto una direttiva o altra fonte di diritto europeo tipizzata non risulta emanata, quanto di *best practice* di matrice europea idonea a suscitare, nel corso del tempo, un coinvolgimento che ha condotto alla “maturazione culturale” dell'introduzione dell'AIR nel nostro ordinamento.

Inserita in una fase “sperimentale” di espletamento dell'AIR, condotta tra la fine degli anni '90 e l'inizio dell'attuale decennio (fase supportata da numerose “comunicazioni” della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio nelle varie composizioni, tra cui quella afferente ai ministri della funzione pubblica, o della pubblica amministrazione, dei Paesi aderenti), la realizzazione dell'AIR è legata, nella considerazione europea, alla tematica più ampia della “*Better Regulation*”, secondo obiettivi posti sia a carico degli organi dell'Unione che di quelli nazionali, tematica che include la considerazione di:

- 1) “*Policy implementation options*”, cioè della sensibilizzazione a ricorrere all'emanazione di nuove norme solo laddove ciò si riveli adeguato o congruo in rapporto a esigenze e circostanze;
- 2) “*Impact assessment*”, che propriamente riguarda la RIA, cioè la “*Regulatory Impact Assessment*”;
- 3) “*Consultation*” come mezzo di “*open governance*”, che implichi “*early and effective consultation of interested parties*”, cioè un'effettiva partecipazione informata e dialettica con gli interessati;
- 4) “*Simplification*”, che non implica, dichiaratamente, la “*deregulation*”, bensì una riconsiderazione di regole mediante la loro maggiore semplicità e chiarezza, rivedendo gli oneri a carico dei soggetti destinatari;
- 5) “*Access to regulation*”, che rinvia alla conoscibilità e comprensibilità delle norme, includendo anche le attività di codificazione, abrogazione e revisione delle stesse;
- 6) “*Structures*” prevedendosi che la *better regulation* necessiti di appropriate strutture di supporto, con la direttiva che sia meglio incaricarne, a livello europeo e nazionale, una “unità centrale” o posta vicino al centro;

7) “*Implementation of European regulation*”, in cui l’alta qualità della regolazione formi una catena fin dai primi stadi di preparazione e fino all’applicazione concreta, valutando organicamente le piene conseguenze della normativa europea, il cui recepimento da parte degli Stati membri rimane “*higher priority*”.

Riferimenti in tal senso possono ritrovarsi nel “*Mandelkern Report*” del 2001, redatto su mandato dei Ministri europei delle “pubbliche amministrazioni” del novembre 2000, e diretto all’esame del Consiglio europeo di *Laeken* nel dicembre del 2001.

Successivamente alle indicazioni dei Consigli europei di Göteborg e Laeken, la Commissione ha emanato un ambizioso piano d’azione per semplificare e migliorare la regolamentazione [COM(2002) 278]. Parallelamente, sono state adottate due comunicazioni specifiche riguardanti le due principali azioni in tema di *better regulation*: da un lato la definizione di norme minime di consultazione [COM(2002) 704] e, dall’altro, la definizione di un metodo integrato di analisi d’impatto per le principali iniziative politiche e legislative della Commissione.

In particolare, sul piano dell’AIR, si segnala l’introduzione a regime della procedura per gli atti normativi della Commissione europea attraverso la “Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d’impatto” [COM(2002) 276] che ha radicalmente modificato procedure, metodologie e tecniche in tema di AIR e che ha stabilito che la valutazione ex ante svolta dalla Commissione riguarda gli impatti economici, sociali ed ambientali.

La Commissione ha più volte rimarcato l’importanza di un’azione congiunta del Consiglio e degli Stati Membri per garantire un migliore ambiente regolativo europeo. In tal senso, è stato siglato il “*Progetto di accordo interistituzionale sur mieux legiferer (Better regulation) tra Parlamento, Consiglio e Commissione*”, del 3 giugno 2003 che fissa principi e procedure comuni anche in materia di AIR.

Rilevante è anche la Comunicazione 14 novembre 2006, n. 689, della Commissione europea “*al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato europeo economico e sociale e al Comitato delle regioni*”, che fa il punto su tutte le tematiche di “*better regulation*” sopra richiamate, che vanno dalla valutazione di impatto, con l’enunciazione della necessità di “*guidelines*” metodologiche, alla codificazione e alla revisione/riformulazione della legislazione “obsoleta” (c.d. *recasting*, cioè codificazione emendativa di aggiornamento), così come attuate in sede europea ed anche analizzando i progressi, sui vari temi, registrati negli Stati (par. III, pag. 10).

Nel par. IV, vengono individuati i “*next steps*”, per quanto riguarda la tematica dell’*Impact assessment*, è stabilito:

- 1) che presso la Commissione venga istituito un *Impact Assessment Board*, per una *review* sistematica degli accertamenti di impatto compiuti dalla Commissione (o meglio dai singoli Commissari con il supporto di gruppi di lavoro espressi dagli uffici del rispettivo apparato), *Board* operante “*under the authority of the President*”;
- 2) che i risultati della “valutazione esterna dell’attuale sistema di accertamento di impatto” siano attuati, cioè trasposti nei risultati finali del processo normativo, in quanto appropriato;
- 3) che in vista della revisione stabilita per il 2008 del “*Common Approach to Impact Assessment*”, la Commissione si attende che le istituzioni europee concordino sull’espletamento dell’accertamento di impatto sulle iniziative degli Stati membri nell’area della “cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale”.

Dalla Comunicazione in questione emergono (parte iniziale “*Summary*” pag. 3), con riguardo agli Stati Membri, alcune significative “priorità” poste come obiettivi da raggiungere a carico degli Stati medesimi:

- 1) “sviluppo e imposizione (*enforcement*) dei meccanismi di consultazione, laddove mancanti”;
- 2) “un maggiore e sistematico ricorso all’accertamento degli impatti economici, sociali e ambientali, attraverso adeguate linee guida e risorse con maggior trasparenza dei risultati”.

Seppure la Comunicazione n. 689 non assurga a direttiva vincolante sul piano dell’attualità di un obbligo di recepimento, ne scaturisce un vincolo di massima, cioè un certo grado di impegnatività per gli Stati, che discende dal recepimento della Comunicazione del 2006 da parte del Consiglio dell’Unione europea di Bruxelles del 22 novembre 2006.

Da segnalare, poi, l’atto del 15 gennaio 2009 con cui la Commissione ha definito le nuove linee guida dell’analisi di impatto (la stessa Commissione ha stabilito di effettuare, a partire dal 2005, la periodica revisione delle stesse linee guida in funzione dell’esperienza applicativa registrata).

Tra le altre importanti connotazioni va evidenziata l’esigenza della previa programmazione annuale delle iniziative normative, della motivazione specifica - per tutte le regolazioni di maggiore impatto - della non sottoposizione ad accertamento, della esigenza che la gestione operativa dell’AIR sia compiuta da appositi gruppi di funzionari, anche misti fra più settori coinvolti,

comunque predefiniti nella loro composizione e responsabili della fase preparatoria dell'intera procedura, rendendo anticipatamente pubblici tempi e stadi di svolgimento della procedura.

L'assoluta centralità dell'analisi *ex ante* ed *ex post* della regolazione è stata recentemente confermata anche dalle iniziative in tema di *Smart Regulation*. Con la comunicazione COM(2010) 543 final¹, la Commissione ha ribadito il proprio impegno in tema di AIR ed ha annunciato un rinnovato investimento in materia di VIR. Anche alla luce delle indicazioni fornite recentemente dalla Corte dei Conti europea², la Commissione si è impegnata a migliorare ulteriormente la qualità delle proprie analisi, incluse le procedure di consultazione, ed ha confermato che nelle AIR saranno valutati non solo gli effetti economici, ma anche quelli ambientali e sociali.

Al tempo stesso, la Commissione ha sottolineato nuovamente il ruolo strategico che non solo le altre istituzioni comunitarie, ma soprattutto gli Stati Membri hanno nel garantire un effettivo miglioramento dell'ambiente regolativo europeo. Al riguardo, ha richiamato, condividendolo, il suggerimento della Corte dei Conti europea circa l'importanza che gli Stati Membri realizzino proprie AIR anche sulle proposte di iniziativa della Commissione stessa, ed ha incoraggiato gli Stati Membri a consultare gli *stakeholders* anche nel corso della valutazione di norme nazionali di trasposizione della regolazione comunitaria.

Dal momento che la definizione e gestione di un efficace sistema di analisi d'impatto richiede non solo la considerazione del quadro comunitario in materia, ma anche delle principali esperienze condotte negli altri Paesi, di seguito si fornisce una sintesi delle evoluzioni in tema di qualità della normazione da parte dell'Esecutivo in 5 Paesi europei con diverse tradizioni ed impostazioni dell'assetto ordinamentale, nonché in riferimento al Governo federale degli Stati Uniti.

In Germania, il procedimento di formazione dell'atto di iniziativa normativa dell'Esecutivo è regolato dal *Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministeriums*, che stabilisce le modalità di coordinamento tra ministeri, i rapporti con i *Länder* ed il coinvolgimento dei portatori di interesse e prevede che i disegni di legge siano accompagnati da una relazione illustrativa che deve dare conto:

- dello scopo della regolamentazione;
- delle questioni di fatto che soggiacciono alla redazione dell'atto;

¹ European Commission, COM(2010) 543 final, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions - Smart Regulation in the European Union", 8 ottobre 2010. La Comunicazione è stata emanata a seguito di una consultazione pubblica sul tema della Smart Regulation (cfr. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_en.htm).

² Corte dei Conti europea, "Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?", Rapporto speciale n. 3/2010.

- della possibilità di intervenire in modo diverso sulla questione e della possibilità di lasciare la questione non regolamentata e lasciata all'intervento di parti private;
- dell'analisi di impatto;
- degli impatti della legge sulla semplificazione e sulle procedure amministrative;
- della compatibilità con la normativa comunitaria;
- degli effetti sul quadro normativo vigente.

L'analisi d'impatto attiene alla coerenza con gli effetti voluti, alla previsione di effetti indiretti, agli effetti sulla finanza pubblica dello Stato e dei *Länder*. Elementi quali la valutazione delle alternative, la compatibilità con le politiche di semplificazione e la descrizione del quadro normativo vigente, non fanno parte dell'analisi, ma sono descritti nella relazione illustrativa. Le consultazioni sono previste come un principio generale dell'istruttoria dell'atto normativo e non riguardano semplicemente l'analisi d'impatto. Nella valutazione delle opzioni alternative e nell'analisi di impatto, le consultazioni sono specificatamente previste dalla "*leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*" (linee guida per l'analisi di impatto) che detta direttive per lo svolgimento di tali attività.

Nel Regno Unito, l'AIR compete agli organi del Ministero ed è firmata dal Ministro. La più recente *Impact assessment guidance* (del 2010) stabilisce che gli *Impact assessment* vengano realizzati ogni qualvolta un intervento governativo incida sul settore privato, sul terzo settore o sui pubblici servizi. Sono previste rare esclusioni in caso di:

- Leggi che non producano costi né risparmi per imprese, amministrazioni, organizzazioni della società civile, soggetti regolatori e consumatori;
- Misure da inquadrarsi nell'ambito di "*operational efficiency programmes*" che producano costi per i pubblici servizi derivanti dalla gestione delle risorse;
- Ordini di chiusura delle strade;
- Modifica di tariffe, benefici e tasse che producano irrilevanti costi o risparmi;
- Differimento nel tempo di una PIR (*Post Implementation Review*).

Nell'Analisi di impatto vengono calcolati tutti i costi conseguenti all'intervento, siano essi di natura economica, sociale o ambientale. Le consultazioni, svolte ogniqualvolta debba essere operata una scelta politica, sono disciplinate dal *Code of Practice on Consultation* che, supportato da una guida analitica, detta i criteri generali di svolgimento delle stesse; già nella fase di definizione dell'agenda normativa, in cui si svolge un'analisi preventiva dei provvedimenti inseriti nel programma di Governo finalizzata ad individuare quelli più urgenti, se vengono effettuate, informalmente, delle consultazioni; successivamente, una volta che il *Cabinet Office* abbia inserito

il provvedimento tra quelli di prossima definizione, inizia la fase di consultazione formale che dura almeno 12 settimane e si svolge tramite una comunicazione che avviene attraverso la pubblicazione sui siti internet, finalizzata alla partecipazione di tutti i portatori di interesse. Terminata la fase di consultazione, viene redatto un documento di consultazione e sulla base di quest'ultimo verrà completata l'AIR, parzialmente predisposta all'inizio dell'iter.

In Spagna, l'elaborazione dell'articolato è accompagnata da una relazione circa la necessità e opportunità dello stesso. E' necessaria, altresì, un'analisi economica che contenga la stima dei costi ed un'analisi di impatto in relazione alle misure del provvedimento. Nel corso dell'istruttoria il Ministero procedente informa il Consiglio dei Ministri del provvedimento affinché decida della necessità di consultazioni o concerti ulteriori rispetto a quelli obbligatori ed a quelli autonomamente svolti dal Ministero. Completata l'attività istruttoria il Consiglio dei Ministri si esprimerà nuovamente sull'approvazione del disegno di legge. Fino al decreto reale n. 1083 del 2009 non esisteva una disciplina unitaria per l'analisi di impatto e lo studio degli effetti della regolamentazione era rimesso all'organizzazione interna di ogni Ministero; il decreto prevede che l'analisi debba essere svolta su tutti gli atti di iniziativa del Governo, ma che sia possibile svolgerla in forma semplificata quando si stima che la normativa non abbia effetti significativi sull'ordinamento. Le consultazioni sono svolte in maniera volontaria dai Ministeri. E' previsto tuttavia che, ove svolte, se ne dia conto nell'AIR.

In Olanda, la prima fase d'istruttoria è svolta dal Ministero proponente; il provvedimento viene poi approvato dal Consiglio di Gabinetto, e, prima del visto reale per la presentazione alle Camere, è scrutinato dal Consiglio di Stato che ne verifica la compatibilità con la costituzione, l'ordinamento comunitario ed i trattati internazionali. Il vaglio del Consiglio di Stato riguarda altresì la qualità della legge con riferimento all'impatto sui cittadini. L'attività svolta dal Ministro proponente è regolata da una direttiva del Governo, elaborata dal Ministero della Giustizia ed approvata dal Gabinetto, che fissa anche criteri generali di qualità della legge e regole di *drafting* formale. Per quanto riguarda l'analisi di impatto, l'attività del Ministro è supportata e controllata dal "*Proposed Legislation Desk*" all'interno del quale operano i Ministeri dell'Ambiente e della Giustizia ed un dipartimento del Ministero dell'Economia; la relativa composizione rispecchia le questioni centrali dell'analisi di impatto che in Olanda riguardano l'ambiente, la sostenibilità amministrativa e gli effetti sul sistema economico. Il *proposed legislation desk* ha prodotto delle linee guida per lo svolgimento delle Analisi; tuttavia esse non prevedono obblighi formali di

consultazione. L'AIR è obbligatoria per tutte le iniziative governative di legge ordinaria ed i rispettivi emendamenti. Sono escluse le leggi di bilancio.

In Francia, l'atto di iniziativa legislativa del Governo, prima della approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, deve essere sottoposto a parere del Consiglio di Stato che si esprime circa la qualità redazionale del testo, la sua validità riguardo al rispetto del principio gerarchico e a quello della competenza, ed i vantaggi o svantaggi della legge proposta sotto un profilo meramente giuridico. La revisione costituzionale del 2008 ha reso l'analisi di impatto obbligatoria per ogni legge sottoposta al Parlamento. Non è obbligatorio svolgere l'AIR sui progetti di:

- leggi di revisione costituzionale;
- leggi finanziarie;
- leggi di finanziamento della sicurezza sociale;
- leggi di programmazione dell'articolo 34 Cost. (orientamenti pluriennali di finanza pubblica);
- leggi che prorogano lo stato di crisi;
- leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Dall'attuazione della revisione dell'articolo 39 Cost., avutasi con la legge organica n. 403 del 2009, la conferenza dei presidenti delle Camere (composta da presidente, vice presidenti, presidenti delle commissioni e dei gruppi parlamentari) può rifiutarsi di inscrivere il provvedimento nel calendario dei lavori se la valutazione di impatto è assente o inadeguata. La legge quadro n. 403 del 2009 *all'articolo 8* stabilisce inoltre che nell'AIR si debba dare conto delle consultazioni svolte prima del parere del Consiglio di Stato.

Negli U.S.A., il 18 gennaio 2011 il Presidente Obama ha emanato l'Executive Order n. 13563 "Improving Regulation and Regulatory Review" che integra, senza abrogare, l'Executive Order n. 12866 emanato dal Presidente Clinton per disciplinare l'analisi d'impatto delle agenzie federali statunitensi.

Il nuovo provvedimento ribadisce, tra l'altro, che l'introduzione di una nuova norma deve avvenire solo dopo aver verificato che i benefici attesi giustifichino i costi, e richiede alle agenzie di valutare opzioni d'intervento alternative alla regolazione diretta, imponendo la ricerca di soluzioni il meno onerose possibile per i destinatari. Nell'applicare questi principi, alle agenzie è richiesto, come regola di base, di quantificare gli effetti della regolazione.

Tenuto conto che in molti settori c'è un eccesso di regolazione, con norme che spesso si sovrappongono, le agenzie dovranno assicurare un maggior coordinamento, semplificando ed armonizzando la regolazione. Dovranno essere privilegiati un approccio flessibile ed una libertà di scelta, per i destinatari delle regole, tra più alternative.

Sono introdotte delle disposizioni specifiche per la valutazione ex post della regolazione ed ogni agenzia dovrà presentare all'Office for Information and Regulatory Affairs (l'organismo che, all'interno dell'Office of Management and Budget, si occupa del coordinamento dell'attività di regolazione del Governo) un piano preliminare in cui siano specificati tempi e modalità di revisione della normativa in vigore.

L'Executive Order n. 13563 attribuisce un ruolo determinante alla consultazione, al fine di garantire un "*open exchange of information*" nel corso dell'istruttoria normativa. In quest'ottica, ogni agenzia deve garantire l'opportunità per chiunque di inviare commenti su tutte le proposte normative attraverso Internet, concedendo un periodo di consultazione di almeno 60 giorni. D'altra parte, la rilevanza che l'Amministrazione Obama attribuisce alla consultazione ed alla trasparenza era già emersa dall'approvazione del Memorandum "Transparency and Open Government" del 21 gennaio 2009 che aveva fissato principi cardine di trasparenza dell'azione governativa. A seguito di questo provvedimento, sono state realizzate iniziative quali "Challenge.gov" ed è stato completato l'aggiornamento dei siti istituzionali (ad iniziare da quello del Federal Register) in un'ottica di maggiore partecipazione e trasparenza delle decisioni pubbliche.

In generale, quindi, il tema della qualità della regolazione assurge a policy di governo a livello comunitario, nazionale e regionale; la qualità della regolazione risulta rilevante nei Paesi sia di *common law* sia di *civil law*, proprio in quanto risponde ad esigenze economiche e sociali di una società globalizzata, costituendo un valore aggiunto di qualsiasi normativa, indipendentemente dalla materia in cui interviene e dal suo contenuto politico.

D'altra parte, la rilevanza e la trasversalità delle politiche di qualità della regolazione, nonché il loro ruolo di stimolo alla crescita economica, sono da anni al centro delle indagini e delle raccomandazioni dell'Ocse. Si segnala che, nell'ambito del progetto "Better regulation in Europe – The EU 15 Project", l'Organizzazione sta elaborando un rapporto sulla qualità della regolazione in Italia, la cui pubblicazione è prevista nel corso del 2011. Al riguardo, nel corso del 2010 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fornito informazioni e dati utili ad illustrare le attività in corso e programmate in materia di qualità delle regole - con particolare attenzione all'AIR ed alla VIR - ed ha partecipato ad una serie di incontri tecnici con i rappresentanti dell'Ocse, svoltisi in un clima di positiva condivisione, nel corso dei quali sono state illustrate nel dettaglio procedure e metodologie seguite.

3. Quadro nazionale

a) AIR

Nello sviluppo dell'AIR in Italia si è riflesso l'intenso e variegato lavoro anche dottrinale a livello ultranazionale, con le particolarità di un ordinamento le cui dinamiche sono segnate dalla tensione verso soluzioni di ampia autonomia territoriale e dalle necessarie relazioni con il sistema di regolazione comunitaria, nella prospettiva più larga della globalizzazione dei mercati.

L'AIR si va configurando in particolare nell'ordinamento nazionale come strumento strutturato con caratteristiche peculiari rispetto ad altri interventi di *better regulation*, nell'ambito di attività istruttoria delle iniziative regolatorie dei vari livelli di *governance* e delle autorità indipendenti, con un lessico anche metodologico di specifica valenza.

Nell'ordinamento italiano l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) è stata recepita a titolo sperimentale e a livello statale dalla legge n. 50/99. Successivamente, l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ed il DPCM 11 settembre 2008, n. 170, hanno posto le basi per l'introduzione a regime dell'AIR quale strumento di analisi ordinario per l'istruttoria normativa, in esito ad un complesso lavoro preparatorio, già illustrato nella Relazione per gli anni 2007-08 trasmessa al Parlamento, a seguito di sperimentazioni e ricerche i cui precedenti hanno radici anche in esperienze estere e comunitarie.

In particolare, l'articolo 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai commi 1 e 2, nel connotare sostanzialmente i contenuti dell'AIR, ha inquadrato sistematicamente tale strumento di analisi come supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo; il comma 5 del medesimo articolo ha previsto il ricorso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per delineare gli aspetti attuativi della valutazione della regolazione *ex ante* (AIR) ed *ex post* (VIR), le procedure AIR e VIR, i casi di esclusione dell'AIR, i casi di effettuazione della VIR, nonché i contenuti generali della relazione al Parlamento.

Il DPCM 11 settembre 2008, n. 170, reca per l'appunto la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

L'AIR viene definita, secondo la normativa vigente, come la valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e

sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

La 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. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (di seguito, indicato semplicemente come DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri i risultati dell'AIR.

Indicazioni in merito a modelli e metodologie di AIR e di VIR (verifica di impatto della regolamentazione) sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nell'apposita "Relazione AIR" che accompagna il provvedimento di regolazione, predisposta dall'amministrazione centrale competente, in conformità al modello allegato al DPCM n. 170/2008, deve essere dato conto delle attività istruttorie svolte per tale analisi 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;
- 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;
- f) l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, con l'evidenziazione dei relativi vantaggi collettivi netti;
- g) la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato;
- h) l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione;
- i) la stima dell'incidenza sull'ampliamento delle libertà assicurate ai soggetti dell'ordinamento giuridico;
- j) la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità;
- k) la descrizione delle modalità del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica.

L'articolo 5 del citato DPCM dispone che la redazione della relazione AIR sia 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 regolazione. La disciplina della fase di consultazione, che costituisce elemento importante dell'AIR anche a livello comunitario, è demandata a specifico regolamento. L'istruttoria è improntata 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.

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

La presentazione della relazione AIR è, ai sensi dell'articolo 7 del citato DPCM, condizione per l'iscrizione delle proposte di atti normativi all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

L'articolo 8 del ripetuto DPCM dispone che la relazione AIR non venga 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.

Riguardo al caso di esclusione dell'effettuazione dell'AIR per disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, il DAGL è intervenuto per un chiarimento applicativo con nota del 12 ottobre 2010, rappresentando che la lettera c) dell'articolo 8 del predetto DPCM 170/2008 non si pone in contrasto col principio generale in base al quale l'*iter* istruttorio di ogni iniziativa volta a innovare l'ordinamento interno deve svolgersi con l'analisi di tale impatto, da consegnare alla prescritta relazione AIR, ma ne specifica l'ambito, chiarendo che l'AIR non deve avere ad oggetto disposizioni destinate ad impattare in via esclusiva o comunque ad operare essenzialmente sul piano delle relazioni internazionali e delle relative regole, senza produrre rilevanti incidenze sulle relazioni nell'ambito dell'ordinamento interno, per eventuali effetti economici su cittadini, imprese o dinamiche di mercato.

La stessa lettera c) dell'articolo 8 del predetto DPCM 170/2008 prevede che, ove i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali comportino spese o istituzione di nuovi uffici, si debba comunque procedere all'effettuazione dell'AIR e ciò, quindi, indipendentemente da qualsiasi valutazione sui termini dell'impatto sul sistema economico del Paese e sulle dinamiche di mercato.