

Per provvedimenti normativi comportanti spese o istituzione di nuovi uffici sarebbe comunque necessaria una preliminare verifica di sostenibilità finanziaria ed organizzativa, ma la previsione di detta lettera c) intende ribadire che, anche laddove non emergano in via immediata profili rilevanti di impatti economici, l'analisi di compatibilità finanziaria ed organizzativa dovrebbe essere sempre inserita nel più ampio contesto di un'analisi di impatto della regolazione.

Il riferimento operato in detta lettera c) all'istituzione di nuovi uffici, disgiuntamente dall'ipotesi di spese, è da leggere conseguentemente come inclusione di casi di interventi per la definizione di nuove strutture od organismi, anche attuati senza aggravii di oneri e nei limiti di risorse disponibili, mediante razionalizzazione di organismi od articolazioni organizzative esistenti.

L'articolo 9 del medesimo DPCM prevede, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, la possibilità di esenzione dall'AIR, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché in ipotesi in cui la varietà di fattispecie, anche per i profili tecnici e per l'urgenza delle questioni, non offra concretamente possibilità per la praticabilità dell'analisi; sul punto comunque è intendimento della Presidenza del Consiglio operare una riflessione per un chiarimento normativo ed un relativo adeguamento anche all'evoluzione di prassi in sede comunitaria o in altre esperienze ordinamentali.

Nel caso in cui manchi la relazione AIR, la relazione illustrativa deve comunque farsi carico di fare 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".

Il DAGL, con nota in data 7 settembre 2009, inviata a tutti i Ministeri, nel richiamare i punti fondamentali del predetto DPCM n. 170/2008, e conformemente al principio di pianificazione normativa richiamato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009, ha in particolare raccomandato alle amministrazioni:

- di programmare l'attività normativa di rispettiva competenza in modo da disporre di spazi temporali adeguati per poter effettuare l'AIR, e in modo anche da poter svolgere le necessarie procedure di consultazione dei soggetti interessati all'intervento regolatorio;
- di comunicare al DAGL l'avvio dell'iniziativa istruttoria utilizzando il modello allegato alla circolare;
- di indicare separatamente nella scheda analitica trimestrale trasmessa al DAGL (nella quale sono indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ciascuna

amministrazione intende sottoporre, nel trimestre, all'esame del Consiglio dei Ministri) i provvedimenti esclusi dall'AIR, utilizzando l'apposito modello allegato alla nota stessa;

- di utilizzare per i provvedimenti per i quali si chiede l'esenzione ai sensi dell'articolo 9 del DPCM il modello allegato alla medesima nota.

Per completare il quadro di riferimento dei nuovi strumenti di miglioramento qualitativo della normazione, deve ricordarsi che gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali, devono essere accompagnati oltre che dalla relazione AIR anche da una relazione recante l'analisi tecnico-normativa (ATN), che viene predisposta dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa ed inviata al DAGL per la relativa valutazione.

La relazione tecnico-normativa è mirata a verificare l'incidenza della normativa che si intende introdurre sull'ordinamento giuridico vigente, nonché la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi.

La relazione contenente l'ATN è redatta secondo un'apposita "griglia metodologica", allegata alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, "*Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa*", pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 18 settembre 2008 n. 219, ed è suddivisa in tre parti concernenti il contesto nazionale, il contesto internazionale e la qualità sistematica e redazionale; la citata direttiva ha sostituito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, "*Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione*".

Il DAGL, che in materia di AIR e VIR è il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario ed internazionale, è protagonista anche di un'importante iniziativa volta a far crescere ai livelli centrali e regionali il patrimonio conoscitivo in tema di AIR e VIR, per consentire lo sviluppo di esperienze in materia di comune interesse, nonché di collaborazioni per affinamenti, tra l'altro, su metodologie e know-how anche nell'obiettivo di prefigurare indicatori settoriali specifici e check-list.

Infatti, in data 11/12/2009, è stata stipulata la Convenzione tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e il DAGL per la realizzazione del progetto di "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione – POAT DAGL", che si propone l'obiettivo di rafforzare le capacità di normazione delle quattro Amministrazioni regionali dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) mediante:

- la promozione e diffusione di competenze, metodologie e tecniche a supporto della qualità e trasparenza dell'azione pubblica;

- il rafforzamento del coordinamento tra le Amministrazioni regionali e le Amministrazioni centrali che intervengono nell'attività normativa;
- il supporto alle strutture regionali, per il miglioramento di capacità e competenze in materia di produzione legislativa e normativa.

Il miglioramento della qualità della produzione normativa e l'accrescimento delle capacità delle Amministrazioni regionali dell'obiettivo convergenza fa leva sulla diffusione di strumenti quali il *drafting*, l'ATN, l'AIR e la VIR.

Il progetto si articola lungo due linee di intervento:

- Linea A) Attività trasversali: Rafforzamento del coordinamento interistituzionale tra Amministrazioni pubbliche centrali e regionali coinvolte, messa a punto e condivisione di metodologie e strumenti, scambio di buone pratiche;
- Linea B) Attività regionali: Supporto e affiancamento delle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento di capacità e competenze e per l'implementazione di metodologie e strumenti.

Con atto del 29 aprile 2010 è stata indetta la procedura aperta per la selezione del soggetto cui affidare la realizzazione del *Servizio di Assistenza tecnica finalizzato alla realizzazione del Programma "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione"* nell'ambito del PON "Governance e Assistenza Tecnica", Obiettivo 1 – Convergenza (IT 161 PO 003), per l'importo di tre milioni di euro, a valere sulle risorse del PON GAT FESR, per un periodo di 24 mesi a decorrere dalla data di stipula del relativo contratto.

Il bando di gara è stato pubblicato sulla GU/S 102-155389-2010-IT del 28 maggio 2010 e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - V serie speciale – n. 62 del 31 maggio 2010. Con atto del 15 ottobre 2010 è stata disposta l'aggiudicazione definitiva. Non sono stati proposti ricorsi e per il contratto con l'aggiudicatario, stipulato il 16 dicembre 2010, si sono quindi seguite le procedure di controllo previste dalle norme vigenti, conclusesi positivamente.

b) VIR

Ad una attività di analisi *ex ante* deve funzionalmente ricollegarsi anche un'attività di analisi *ex post*.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) è prevista dall'articolo 14 della legge n. 246/2005.

Nella Gazzetta Ufficiale 30 gennaio 2010, n. 24, è stato pubblicato il DPCM 19 novembre 2009, n. 212, “Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

La VIR consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni; l'articolo 2 del DPCM 212/2009 ne definisce il relativo ambito di applicazione prevedendo che la VIR sia effettuata, dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore, e successivamente a scadenze biennali, sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta l'analisi d'impatto della regolamentazione, nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge.

La competenza a svolgere la VIR è dell'amministrazione che ha effettuato l'AIR sull'atto normativo oggetto di verifica, ovvero – in caso di mancata effettuazione dell'AIR – dell'amministrazione cui compete l'iniziativa in ordine all'atto normativo oggetto di verifica.

Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dalla VIR, in particolare, nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi effetti, ovvero nei casi in cui l'attività di verifica non sia giustificata dalla natura o dai contenuti dell'atto normativo in oggetto. L'esenzione dalla VIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri.

La VIR viene effettuata con particolare riferimento ai seguenti profili:

- a) raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo e specificate nella rispettiva relazione AIR;
- b) stima dei costi prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche;
- c) stima degli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche;
- d) verifica del livello e delle circostanze relative all'osservanza, da parte dei destinatari, delle prescrizioni contenute nell'atto normativo;
- e) individuazione di eventuali criticità e loro riconducibilità a lacune insite nell'atto normativo, ovvero a problemi relativi alla fase di attuazione dell'atto stesso;
- f) effetti, positivi o negativi, sulla semplificazione normativa e amministrativa;
- g) congruenza con il programma di Governo delle effettive conseguenze delle innovazioni normative;

- h) valutazione dell'incidenza del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sui processi di liberalizzazione e sull'ampliamento delle libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico.

La VIR include una conclusione di sintesi sulla valutazione dell'impatto effettuata che riassume:

- il grado di raggiungimento delle finalità poste a base dell'adozione dell'intervento;
- l'eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti;
- le principali criticità emerse;
- l'eventuale necessità di misure integrative o correttive con riferimento all'atto o alle circostanze di attuazione.

La verifica va operata con la puntuale esplicitazione degli indicatori presi a riferimento e delle fonti a supporto, incluse le risultanze di eventuali consultazioni svolte con le principali categorie interessate dall'intervento.

La verifica è documentata in apposita relazione («relazione VIR»), inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la trasmissione al Parlamento.

L'amministrazione che ha effettuato la VIR assicura un'adeguata pubblicità alla relazione VIR, anche mediante gli strumenti informatici e la pubblicazione in una apposita sezione del sito internet dell'amministrazione.

Al predetto DPCM 19 novembre 2009, n. 212 è allegato il modello di relazione VIR.

c) Le esperienze delle Autorità indipendenti

Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha introdotto una serie di disposizioni volte ad estendere l'obbligo di svolgere l'analisi d'impatto della regolazione anche alle autorità amministrative indipendenti (di seguito, semplicemente indicate come AI).

La prima disposizione in tal senso è rappresentata dall'articolo 12 della L. n. 229/2003, in base al quale le AI, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o 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.

Lo stesso articolo 12, al comma 2, impone alle AI di trasmettere al Parlamento le relazioni AIR da esse realizzate; il comma 4 dispone, invece, l'esenzione dall'obbligo di AIR per le segnalazioni e le attività consultive, nonché per le procedure in materia di tutela della Concorrenza che costituiscono una delle principali competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

Successivamente alla legge 229/2003, altre norme hanno confermato l'obbligo di svolgere l'AIR da parte di alcune AI. Si tratta di norme settoriali, rivolte a mercati ed autorità specifiche che, sebbene con definizioni varie, ribadiscono l'obbligo di svolgere l'AIR anche per le AI e ne specificano i contenuti.

In generale, tutte queste disposizioni prevedono che le autorità disciplinino con propri regolamenti l'applicazione dell'analisi d'impatto.

Si ricorda, innanzi tutto, l'articolo 13 del D.lgs. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche) il quale stabilisce che l'Autorità di settore (AGCOM) si doti, conformemente alle indicazioni recate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, attuativa della legge 8 marzo 1999, n. 50 (ovverosia la prima Guida AIR del Governo), di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione; inoltre, viene precisato che ogni atto di regolamentazione dell'autorità deve recare l'AIR ed essere conseguentemente motivato.

Più di recente, l'articolo 23, L. n. 262/2005 (Tutela del risparmio e disciplina mercati finanziari) ha stabilito che i provvedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono. In particolare, essi devono essere accompagnati da una relazione che ne illustri le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le AI debbono tener conto del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari; a tal fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori. Questa norma è particolarmente significativa perché, oltre all'AIR (che ha natura di valutazione ex ante), introduce per le Autorità cui si rivolge anche l'obbligo di effettuare una verifica ex post della regolazione. In base al comma 3 dello stesso articolo, infatti, le Autorità sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

Con l'articolo 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004), recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE, si è stabilito che, tra i principi e criteri direttivi che il Governo deve rispettare nell'esercizio della delega, rientra anche il seguente: "conferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in attuazione della normativa comunitaria, dei compiti di vigilanza nei settori oggetto della presente disciplina; l'Autorità, caratterizzata da indipendenza funzionale e autonomia organizzativa, si dota, nei modi

previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione”.

L'attuazione delle disposizioni sinora richiamate appare ad oggi piuttosto differenziata.

L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (Aeeg) è stata la prima ad introdurre l'analisi d'impatto attraverso una sperimentazione triennale partita nel 2005. A marzo dello stesso anno l'Autorità ha pubblicato delle “Linee guida per la sperimentazione dell’AIR” sottoposte a consultazione pubblica. Terminata la fase sperimentale l'Aeeg ha adottato l’AIR a regime attraverso la Delibera GOP 46/08, di cui il manuale sull’AIR costituisce un allegato. Tra gli aspetti salienti della procedura AIR dell’Autorità si segnalano il collegamento con le attività di consultazione e la previsione di una metodologia flessibile, soprattutto in riferimento alla valutazione delle opzioni. L'Aeeg ha istituito, nell'ambito della Direzione strategie e studi, un Ufficio per l'impatto regolatorio. Ad oggi questa Autorità è quella che ha pubblicato il maggior numero di analisi d'impatto della regolazione.

Anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha realizzato alcune AIR, dapprima nella forma di una relazione allegata alle delibere consiliari, e poi includendo l'analisi all'interno della motivazione delle delibere stesse. A differenza dell’Aeeg, tuttavia, l’Agcom non ha emanato alcun regolamento interno di disciplina dell’AIR, né un manuale metodologico.

Di recente si è osservato un intenso sviluppo dell'attività di AIR da parte di autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo, in relazione alla previsione del citato articolo 23 legge n. 262/2005.

La Banca d'Italia ha pubblicato ad ottobre 2009 una prima bozza di regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge 262/2005, sottoponendolo a consultazione. Il regolamento recante “disciplina dell’adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell’esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell’articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262” è stato definitivamente approvato a marzo 2010. Tra i principali elementi introdotti si ricordano l'estensione dei principi di proporzionalità, trasparenza e consultazione anche all'attività di cooperazione e collaborazione nazionale ed internazionale, la possibilità di costituire panel consultivi rappresentativi dell'industria e dei consumatori, la

previsione di un'agenda normativa annuale, la disciplina della revisione e valutazione periodica degli atti. A luglio 2009 la Banca ha concluso la prima AIR in relazione alla “nuova disciplina sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari” e con la Circolare n. 277 del luglio 2010 ha approvato le linee guida sull’AIR. Va, inoltre, sottolineato che è stato istituito, nell’ambito dell’Area vigilanza, un settore dedicato alla valutazione dell’impatto della regolamentazione “chiamato a valutare gli impatti economici della regolamentazione di vigilanza sull’attività degli intermediari e delle imprese nonché sugli interessi dei risparmiatori”. Nel biennio 2009-2010 la Banca d’Italia ha svolto tre AIR sperimentali. Nel novembre 2010 è stato pubblicato al fine di svolgere le consultazioni un programma sulla regolamentazione per il 2011 nel quale la Banca esplicita gli atti su cui intenderà svolgere l’analisi di impatto.

La Consob già nel 2007 aveva pubblicato uno schema di regolamento di attuazione dell’articolo 23 legge n. 262/2005 che, tuttavia, non è mai stato approvato. Nello stesso anno la Commissione ha pubblicato il documento di consultazione avente ad oggetto la disciplina regolamentare di attuazione dell’articolo 2391-bis del codice civile in materia di operazioni con parti correlate, accompagnata da un’AIR. A gennaio 2010 è stata avviata una consultazione pubblica su un nuovo schema di regolamento che introduce, tra l’altro, l’AIR e la programmazione annuale dell’attività regolatoria. Anche la Consob prevede la possibilità di avvalersi del supporto di comitati di esperti nel corso dell’istruttoria, nonché una valutazione ex post dell’impatto della regolazione. All’interno dell’organigramma è stato istituito un ufficio AIR.

Anche l’ISVAP ha conformato la propria attività di regolamentazione nel settore assicurativo ai principi di trasparenza, proporzionalità e pubblica consultazione previsti dall’articolo 23 della legge n. 262/2005. I 35 regolamenti di attuazione del Codice delle Assicurazioni adottati ad oggi sono stati preceduti da una fase di pubblica consultazione (mediante pubblicazione dello schema di atto sul sito e svolgimento di incontri con le categorie interessate) diretta ad acquisire informazioni utili per valutare gli effetti della regolamentazione sui soggetti destinatari dell’atto, nonché a consentire l’individuazione della scelta regolatoria più efficace nel rispetto del principio di proporzionalità. Ciascun regolamento è stato accompagnato da una relazione che riporta l’analisi delle conseguenze della regolamentazione. In sede di adozione dei testi definitivi dei regolamenti, sul sito ISVAP sono stati pubblicati integralmente i commenti ricevuti unitamente ad un documento che ha sintetizzato i commenti e riportato, per ciascuno di essi, le valutazioni dell’ISVAP e le conseguenti scelte regolatorie adottate, con le relative motivazioni.

Nel 2008 l'ISVAP ha definito uno schema di regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262/2005, non ancora approvato in via definitiva, che codifica le procedure finora seguite.

Nell'ambito dell'ISVAP la struttura deputata alla verifica di conformità degli atti dell'Autorità (Direzione coordinamento giuridico) coordina i processi di formazione e di analisi dei relativi effetti.

E' stato avviato dall'ISVAP il processo di aggiornamento periodico della regolamentazione previsto dall'articolo 23 della legge 262/2005 (revisione almeno triennale), anche sulla base dell'esperienza applicativa.

La COVIP ha elaborato uno schema di regolamento di attuazione dell'articolo 23 legge 262/2005, sottoposto a consultazione dal 27/11/2009 al 15/1/2010; tra l'altro, il regolamento prevede l'introduzione stabile dell'AIR e di procedure di *notice and comment*; vi è inoltre la possibilità di attivare un coinvolgimento diretto, tramite altre forme di confronto, dei soggetti vigilati e delle rispettive associazioni di categoria

La COVIP ha recentemente provveduto, ad esito di ampia consultazione, ad una revisione integrale delle proprie procedure di autorizzazione all'esercizio dei fondi pensione e di approvazione delle modifiche statutarie e regolamentari (Regolamento COVIP del 15 luglio 2010, pubblicato nella G.U. 22/7/2010 n. 169). Sempre in attuazione di tale previsione ed a seguito di pubblica consultazione sono state anche riviste le Disposizioni COVIP in materia di comunicazioni agli iscritti (Deliberazione del 22 luglio 2010 pubblicata nella G.U. 11/8/2010 n. 186).

In generale, il ricorso alla consultazione degli *stakeholders* ha caratterizzato l'attività della COVIP sin dal suo avvio; a seconda del tipo di atto da adottare, la consultazione è stata estesa anche alle organizzazioni sindacali e di rappresentanza dei datori di lavoro maggiormente rappresentative.

Il sito internet della COVIP è utilizzato come strumento principale per diffondere le consultazioni in corso e gli esiti delle stesse, così come per la pubblicazione delle relazioni di accompagnamento agli atti normativi adottati in via definitiva; l'atto finale è accompagnato da una relazione avente alcune caratteristiche tipiche dell'AIR: quali l'illustrazione delle conseguenze sulla regolamentazione di settore e sui soggetti regolati, nonché la puntuale disamina delle motivazioni a fondamento della scelta normativa operata, basate anche sulle indicazioni pervenute ad esito della consultazione.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha introdotto, da novembre 2009, una procedura di *notice and comment*, con pubblicazione *on-line* degli schemi di atti di propria competenza e richiesta di osservazioni scritte. L'attività di consultazione prevede, inoltre, audizioni.

4. Quadro regionale

Le politiche di miglioramento qualitativo della regolamentazione si vanno delineando con sempre maggiore nettezza di obiettivi e strumenti anche a livello regionale, specialmente dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001), secondo un disegno che progressivamente contribuisce a valorizzare gli strumenti di analisi della normazione in funzione di un miglior rapporto tra istituzioni, cittadini e imprese.

Nell'ambito della propria autonomia legislativa ed organizzativa, l'utilizzo degli strumenti per il miglioramento della qualità della regolamentazione è disciplinato autonomamente da ciascuna amministrazione regionale.

Nel corso degli anni più recenti si è diffusa una crescente consapevolezza presso le amministrazioni regionali della necessità di migliorare la qualità della propria regolazione, a fronte delle ampie competenze legislative e regolamentari delle stesse regioni in materie con significativo impatto sullo sviluppo socio-economico e sull'organizzazione del proprio territorio.

E' comunemente avvertita l'esigenza di coordinamento e di cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni nell'implementazione delle politiche di miglioramento della qualità della regolazione e tale esigenza costituisce, infatti, il fondamento dell'accordo stipulato il 29 marzo 2007 tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione. Tutti i livelli di governo hanno concordato di conformare il processo normativo ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo e si sono impegnati ad utilizzare, nel rispetto del principio di leale collaborazione, strumenti di qualità della regolazione, quali l'ATN, l'AIR e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la VIR, l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e il drafting normativo.

Va evidenziato, inoltre, che a seguito della riforma costituzionale del 2001, molti statuti regionali hanno introdotto specifiche disposizioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione, facendo in alcuni casi diretto riferimento ai principi della chiarezza e semplicità dei testi normativi e prevedendo obbligatoriamente l'AIR e l'ATN. In altri casi, anche in mancanza di specifiche previsioni statutarie, sono state adottate norme regionali in materia di qualità della regolazione.

Come già segnalato, in data 11/12/2009 è stata stipulata la Convenzione tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e il DAGL per la realizzazione del progetto di “Assistenza tecnica alle Regioni dell’obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione – POAT DAGL”, che si propone l’obiettivo del miglioramento della qualità della produzione normativa delle quattro Amministrazioni regionali dell’obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), facendo leva sulla diffusione di strumenti quali il *drafting*, l’ATN, l’AIR e la VIR, e con linee di intervento mirate al rafforzamento del coordinamento interistituzionale tra Amministrazioni pubbliche centrali e regionali coinvolte, alla messa a punto e condivisione di metodologie e strumenti, allo scambio di buone pratiche, ad un affiancamento delle Regioni per il rafforzamento di capacità e competenze e per l’implementazione di metodologie e strumenti.

Nel disegno di collaborazione delineato e sulla base delle esperienze in corso, tenendo conto anche degli sviluppi che gli strumenti di qualità della regolazione stanno avendo ai vari livelli di *governance* territoriale ed anche a livello comunitario e ultranazionale, il DAGL sta operando per intensificare i raccordi con realtà regionali e locali.

Nell’ambito della Conferenza unificata, anche in relazione agli sviluppi operativi del predetto progetto POAT, è stato attivato un gruppo tecnico ristretto finalizzato allo scambio informativo e all’adozione di procedure omogenee applicative in materia di analisi e verifica dell’impatto della regolamentazione, la cui prima riunione si è svolta il 14 dicembre 2010.

La scelta della sede tecnica in ambito della Conferenza unificata è maturata proprio con l’obiettivo di pervenire ad una maggiore condivisione e valorizzazione delle esperienze, chiamando a contribuire alla delineazione tecnica di un percorso metodologico comune anche a quelle realtà istituzionali più territorialmente delimitate che per la natura degli interventi di regolazione risultano gli interlocutori diretti dei soggetti sui quali, in via immediata, impattano gli interventi stessi.

Del resto, già si delineano a livello locale, infraregionale, significative iniziative per la qualificazione dei processi regolatori.

Nell’allegato A sono riportati elementi informativi su situazioni di singole Regioni, dai quali emerge quanto sia diversa l’attenzione fin qui maturata a livello territoriale rispetto al tema della necessità di migliorare globalmente la qualità della regolazione, nella varietà di strumenti applicabili per le specificità di analisi; in allegato B sono riportati anche elementi informativi riguardo ad interventi regolatori a livello comunale che introducono l’AIR.

5. Applicazione dell'AIR da parte delle Amministrazioni statali

Illustrati gli scenari dell'evoluzione dell'AIR nei vari contesti di riferimento e per i vari ambiti di regolazione, si passa ad un esame più mirato in ordine all'applicazione a livello di Amministrazioni statali, con relative iniziative formative, cui seguiranno delle considerazioni sullo stato dell'arte e su iniziative in cantiere, ricordando che nel sistema italiano l'AIR è di competenza dei singoli Ministeri, spettando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il DAGL, compiti e attività di coordinamento e di verifica.

I Ministeri hanno generalmente individuato l'Ufficio Legislativo (UL) quale ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza; all'interno dello stesso Ufficio Legislativo, sono stati individuati funzionari referenti per le relative attività.

Presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, è stata prevista l'istituzione presso l'Ufficio legislativo (UL) dell'"Osservatorio sulla regolazione" (composto di cinque unità scelte tra personale dell'Amministrazione ed esperti), con il compito di coordinare le attività AIR e VIR.

Altre Amministrazioni hanno specificamente previsto il coordinamento da parte dell'UL di una rete di referenti AIR composta da rappresentanti di strutture Dipartimentali del dicastero o, comunque, sempre nell'ambito dei compiti di coordinamento dell'UL in tema di AIR e VIR, hanno previsto rapporti tra l'UL e le articolazioni specifiche del Ministero stesso e funzionari incaricati della predisposizione dei provvedimenti, secondo le rispettive competenze.

Come detto, spetta al DAGL, assicurare il coordinamento delle amministrazioni centrali in materia di ATN, AIR e di VIR e consentire, nei casi e nelle forme previste, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, l'eventuale esenzione.

I principali compiti del DAGL in riferimento agli strumenti ora richiamati sono i seguenti:

- curare l'elaborazione di documenti, rapporti, metodologie, guide e manuali in tema di analisi di impatto della Regolamentazione, e di verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché in materia di relazioni tecniche a corredo degli atti normativi (relazione illustrativa, relazione di analisi tecnico-normativa - ATN, relazione tecnica);

- provvedere alle iniziative per il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR;
- coordinare e sovrintendere all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR e VIR e all'introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni;
- esaminare le relazioni AIR trasmesse dalle amministrazioni, con la facoltà di richiedere integrazioni e correzioni ed eventualmente segnalare l'inadeguatezza delle relazioni stesse ai fini dell'iscrizione del relativo provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri;
- verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di esclusione dall'AIR prevista per alcune categorie di atti normativi;
- esaminare le eventuali richieste di esenzione dall'obbligo di AIR trasmesse da parte dell'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa;
- fornire supporto e consulenza alle altre pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione alla normativa in tema di AIR e VIR;
- provvedere, anche con il supporto della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni in materia di AIR e VIR;
- curare la predisposizione della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR prevista dall'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246;
- curare i rapporti con le organizzazioni internazionali in materia di AIR e VIR;
- esaminare le relazioni VIR trasmesse dalle amministrazioni, con la facoltà di richiedere integrazioni e chiarimenti e predisporre dei commenti tecnici da allegare alla relazione VIR da trasmettere al Parlamento;
- istruire le condizioni per l'esenzione dalla VIR su motivata richiesta dell'amministrazione interessata;
- curare i rapporti con altre istituzioni nazionali in materia di AIR e VIR nonché in materia di relazioni tecniche a corredo degli atti normativi.

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 di cui agli articoli 8 e 9 del predetto DPCM 170/2008.

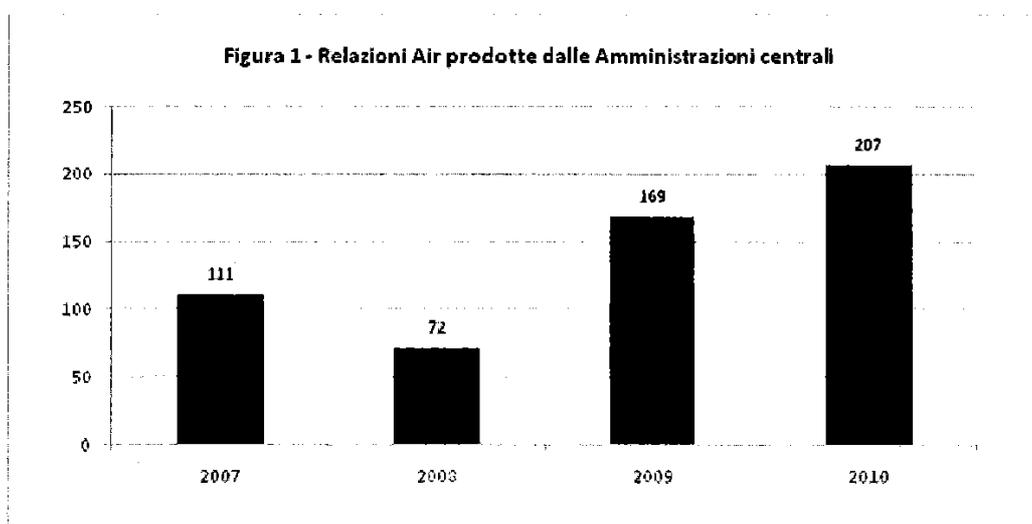
Le amministrazioni centrali hanno prodotto **n. 169** analisi d'impatto nel 2009 e **n. 207** nel 2010, con un trend quindi in costante crescita, considerando a parte l'anno 2008 in cui si sono tenute le elezioni per il rinnovo del Parlamento. Valutate le difficoltà che sono state a lungo riscontrate per assicurare un effettivo ricorso all'AIR, si tratta di un risultato particolarmente importante, che testimonia il progressivo incardinamento di tale strumento nell'ordinaria attività dei dicasteri

Nel corso del 2010 il DAGL ha rafforzato la propria attività di monitoraggio e valutazione ed ha avviato una serie di confronti tecnici con le amministrazioni volti sia a diffondere buone pratiche e metodi di analisi condivisi, sia ad evidenziare le principali criticità emerse nel corso della valutazione delle AIR; si espongono di seguito alcuni dati ricavati dal monitoraggio in corso.

Nel 2010 si sono registrati **152** casi di integrazione dell'AIR che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL, pari al 73% del totale. La generalità delle richieste di integrazioni ha riguardato la corretta compilazione della relazione secondo i punti indicati nel modello allegato al DPCM n. 170/2008, con sollecitazione alla puntualizzazione di elementi informativi e valutazioni qualitative.

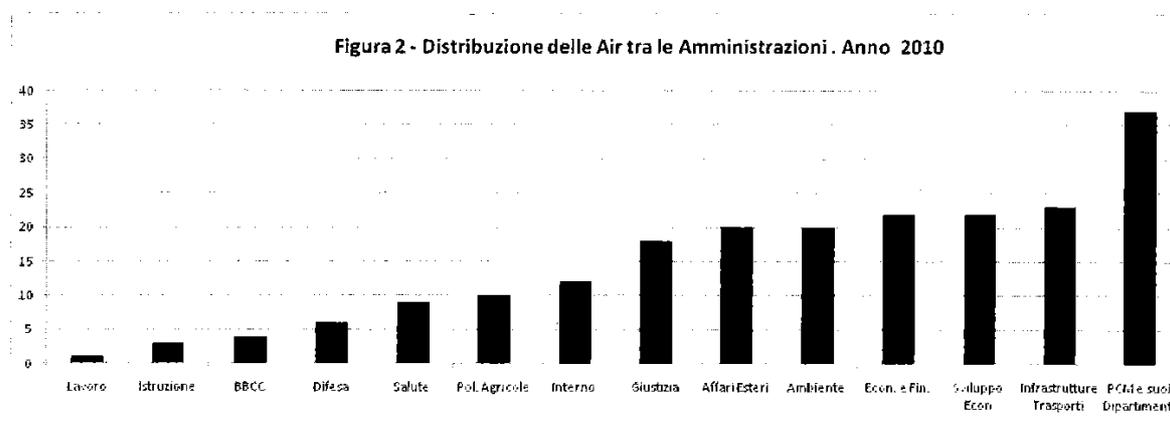
Nello stesso periodo vi sono stati n. 5 casi di esenzione dall'AIR e n. 17 casi di esclusione (le esenzioni formalmente richieste al DAGL hanno riguardato: 2 d. lgs. di riordinamento normativo (taglia-leggi e ordinamento militare), 2 DPR di riordino normativo (meccanismo c.d. taglia-leggi e ordinamento militare), n. 1 d. lgs. integrativo e correttivo sempre in tema di riordino normativo nel quadro degli interventi del c.d. taglia-leggi. - Le esclusioni formalmente comunicate hanno riguardato: n. 10 ddl di ratifica di accordi internazionali, n. 5 d. lgs. di attuazione di Statuti speciali; n. 1 ddl di delega per attuazione di direttiva comunitaria; n. 1 ddl comunitaria).

La Figura n. 1 riporta il numero di relazioni AIR prodotte negli ultimi 4 anni. Si ricorda che nel 2008 si è verificata l'interruzione anticipata della legislatura.



Fonte: elaborazioni DAGL

Quanto alla distribuzione delle relazioni AIR elaborate dalle varie amministrazioni nel 2010 sino ad oggi, dalla Figura n. 2 emerge che circa l'80% delle relazioni è stato realizzato dalla Presidenza del Consiglio (tenendo conto anche di tutti i Dipartimenti di cui si compone) e dai Ministeri dello Sviluppo economico, degli Affari Esteri, dell'Ambiente, dell'Economia e Finanze, delle Infrastrutture e della Giustizia. Naturalmente, i dati vanno considerati in relazione al numero di iniziative di riferimento delle Amministrazioni, evidentemente diverso secondo ambiti di competenza, prescindendo comunque da diverse qualificazioni delle analisi per materia e complessità degli interventi normativi, comunque premature considerando lo stato di implementazione del sistema di analisi. Il dato relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri riguarda complessivamente l'attività svolta dalle diverse articolazioni dipartimentali e strutture della stessa, anche affidate a Ministri senza portafoglio.



Fonte: elaborazioni DAGL