

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CCXXXIII

n. 1

R E L A Z I O N E

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

(Anno 2006)

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

**Presentata dal Presidente del Consiglio dei ministri
(PRODI)**

Trasmessa alla Presidenza il 13 luglio 2007

PAGINA BIANCA

INDICE

—

1. Introduzione	<i>Pag.</i>	5
2. Il quadro normativo statale	»	6
3. L’AIR quale strumento di qualità della regolazione	»	8
4. Lo stato di attuazione dell’AIR nel 2006	»	10
4.1. Gli uffici responsabili dell’AIR	»	10
4.2. Le relazioni AIR	»	10
4.3. Le principali difficoltà riscontrate nello svolgimento dell’AIR	»	11
4.4. Le esigenze manifestate dalle Amministrazioni	»	12
5. La nuova strategia per la qualità della regolazione: le recenti iniziative del Governo in materia di AIR	»	13
6. Rilievi conclusivi	»	15

PAGINA BIANCA

1. Introduzione

Da diversi anni l'inflazione normativa e la complessità delle procedure amministrative hanno posto in termini stringenti il problema della efficienza ed efficacia degli atti di regolazione e dei costi che essi comportano per i cittadini e le imprese che ne sono destinatari.

Di qui l'importanza di perseguire politiche di miglioramento della qualità della regolazione, nell'ottica di un disegno strategico unitario.

Il Governo intende svolgere un'azione integrata che non si limiti alla sola riduzione e codificazione del quadro normativo esistente, ma persegua parallelamente i) la semplificazione del quadro normativo e amministrativo intesa come condizione di funzionamento del sistema e ii) la promozione di un contesto normativo che soddisfi le esigenze dei cittadini e delle imprese attraverso l'eliminazione delle disposizioni che da un lato ostacolano il soddisfacimento delle elementari esigenze dei cittadini e dall'altro comprimono gli spazi di attività e le capacità di iniziativa delle imprese e, con esse, la libera concorrenza e le possibilità di crescita economica del Paese.

L'esigenza di miglioramento e di modernizzazione del quadro normativo risulta oggi tanto più irrinunciabile se si considera che i processi di apertura dei mercati non soltanto hanno determinato un'intensificarsi della competizione tra le imprese, ma hanno sottoposto a confronto competitivo gli stessi ordinamenti giuridici nell'ambito di uno spazio divenuto anche per essi globale. In quest'ottica, la qualità della regolazione diventa un elemento decisivo per valutare la capacità degli ordinamenti nazionali di attrarre imprese e investimenti.

A ciò deve aggiungersi che una riforma organica della regolazione volta ad eliminare tutte le disposizioni normative che non sono espressione di una reale tutela di interessi generali, come ripetutamente messo in luce dall'OCSE e da diverse iniziative dell'Unione Europea tra cui, da ultimo, la Direttiva sui servizi nel mercato interno, costituisce un imprescindibile fattore di crescita economica. Un programma di regolazione ben strutturato e adeguatamente applicato favorisce, infatti, il contenimento dei prezzi e delle tariffe, aumenta la facoltà di scelta dei consumatori, contribuisce a stimolare l'innovazione, gli investimenti e la creazione di nuove imprese, sostenendo lo sviluppo economico e la creazione di posti di lavoro. Di qui l'impegno del Governo di adottare regimi di regolazione che non creino ostacoli non necessari alla concorrenza, all'innovazione e alla crescita, assicurando che la regolazione serva efficacemente soltanto quegli irrinunciabili obiettivi generali non altrimenti tutelati.

Nel suo primo anno di attività, il Governo ha avviato un intenso processo di liberalizzazione e di riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale che ha riguardato numerosi settori economici (libere professioni, banche, assicurazioni, farmacie, distribuzione commerciale) e ha posto le condizioni per superare molte inefficienze dei mercati, consentendo al Paese di rispondere più adeguatamente alle sfide della competizione globale.

A tali iniziative si è affiancata una nuova strategia in tema di migliore regolazione, attraverso l'approvazione, da parte del Governo, del primo Piano di Azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, nel cui ambito sono programmate importanti iniziative che valorizzano tutti gli strumenti di "*better regulation*" elaborati in ambito europeo. Si va dunque dagli strumenti di semplificazione delle norme, con il meccanismo del taglia-leggi, e di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi esistenti, fino ad arrivare agli strumenti che incidono *ex ante* sulla nuova regolazione, quali la consultazione degli interessati e, appunto, l'Analisi di impatto della regolazione (AIR).

La presente relazione sullo stato di attuazione dell'AIR è la prima che viene redatta a seguito di quanto previsto dalla legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge annuale di semplificazione 2005), tenendo conto dei dati e informazioni fornite dalle amministrazioni centrali sull'attività svolta nell'anno 2006.

L'articolo 14, comma 8, della legge n. 246/2005 affida al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di verifica dell'impatto della regolazione (VIR). Il comma 10 del citato articolo 14 prevede che il DAGL stesso, entro il 31 marzo di ogni anno, riceva dalle Amministrazioni i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri sullo stato di applicazione dell'AIR.

Di seguito, si dà conto dell'evoluzione normativa conosciuta da tale strumento, degli esiti della prima fase applicativa e delle più importanti iniziative recentemente approntate dal Governo in materia.

2. Il quadro normativo statale

L'analisi di impatto della regolazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese è stata introdotta nell'ordinamento nazionale, in via sperimentale, dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50. In attuazione di

tale disposizione sono state adottate due direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri (rispettivamente del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001) che ne hanno dettato la relativa disciplina, definendo criteri e metodologie.

Successivamente, il Legislatore, ritenendo ormai conclusa la fase sperimentale, ha modificato il quadro normativo in materia di AIR, introducendo l'articolo 14, commi da 1 a 11, della legge n. 246/2005 e prevedendo che tutti gli schemi di atti normativi del Governo debbano essere sottoposti all'AIR.

La norma, nel ridisegnare lo strumento, ne conferma il carattere di valutazione preventiva degli effetti di una ipotesi di intervento normativo e rilancia l'AIR quale strumento di supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione. Nello stesso tempo, la norma rinvia all'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri l'individuazione delle tipologie sostanziali e dei casi di esclusione dell'AIR, nonché la definizione di criteri generali, di procedure e di modelli di AIR.

Si è inteso, così, "mettere a regime" l'AIR, dopo la lunga fase di sperimentazione, prevedendone, nel contempo, un'applicazione generalizzata e sistematica. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa deve preventivamente provvedere all'AIR e comunicarne poi i risultati al DAGL. L'articolo 14, quindi, da una parte, responsabilizza le amministrazioni statali a svolgere l'analisi d'impatto e, dall'altra, affida al DAGL il coordinamento in materia.

La legge n. 246/2005 ha in effetti fortemente accresciuto i compiti e le responsabilità attribuite in ambito nazionale al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della PCM. Oltre alle competenze relative alla raccolta ed elaborazione dei dati necessari alla relazione annuale al Parlamento (articolo 14, comma 10), la normativa affida al DAGL importanti compiti di verifica e coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR prevedendo, in particolare, che *"l'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri i risultati dell'AIR"* (v. comma 7 dell'articolo 14), che *"il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR"*, e che *"il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR"* (v. comma 8 dell'articolo 14).

Sul piano applicativo, nel corso del 2006, l'attività del DAGL si è concentrata prevalentemente sulla definizione di criteri generali di analisi e sulla predisposizione di strumenti metodologici, nonché sulla valutazione delle schede predisposte dalle Amministrazioni coinvolte, tenendo conto, a tale fine, dell'esperienza maturata nel corso della

fase sperimentale. Si è provveduto, pertanto, ad approfondire alcuni aspetti critici che hanno indotto a rivedere la complessità dell'AIR come inizialmente delineata e ad ipotizzare una scheda di analisi più semplice e snella, sia dal punto di vista del linguaggio sia per quanto riguarda il processo di analisi e le metodologie.

Al riguardo, prima di procedere alla presentazione dei dati (in maggioranza pervenuti nel corso del mese di aprile), occorre far presente che l'anno di riferimento ha coinciso con il cambio della legislatura e con l'istituzione di nuovi ministeri a seguito dello "spacchettamento" operato dal decreto-legge n. 181 del 18 maggio 2006, convertito dalla legge n. 233 del 17 luglio 2006. Tali circostanze hanno inevitabilmente avuto ripercussioni sull'organizzazione degli Uffici Legislativi dei Ministeri, sia ai fini dell'individuazione di strutture responsabili dell'attività di AIR, sia ai fini dello svolgimento dell'AIR stessa. Occorre, infine, ricordare che, nel corso dell'anno 2006, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sono stati costituiti il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, imponendo una svolta significativa alle politiche di qualità della regolazione e dell'AIR.

3. L'AIR quale strumento di qualità della regolazione

L'AIR è uno strumento che consente alle amministrazioni di produrre "buona regolazione", ossia di introdurre nell'ordinamento giuridico norme destinate a regolare in maniera efficace un determinato settore. L'AIR rappresenta quindi un'importante opportunità per un buon processo decisionale dell'amministrazione proponente, poiché, con una AIR ben fatta, essa può scegliere di intervenire dopo aver condotto un'istruttoria approfondita sulle esigenze sottese all'intervento e sulle possibili alternative - anche di tipo non normativo - per raggiungere lo scopo prefissato.

In altri termini, seguendo il percorso logico che è alla base dell'analisi di impatto, l'amministrazione inizia con l'esame delle ragioni (di tipo giuridico, economico, sociale, ecc.) che rendono auspicabile un intervento pubblico, attraverso l'indagine di molteplici fonti di informazione (reperibili dalla stessa amministrazione al suo interno o presso altre pubbliche amministrazioni, o derivanti da sollecitazioni dell'ambiente esterno). Una volta definito il problema, l'amministrazione individua con maggior chiarezza quali possono essere gli obiettivi da raggiungere attraverso il suo operato. Comincia quindi ad elaborare le possibili soluzioni (le c.d. opzioni di regolazione o alternative alla regolazione), tenendo conto dei

vincoli in cui si trova ad agire (ad esempio, l'assetto delle fonti normative dell'intervento in ipotesi, il riparto delle competenze legislative tra i vari livelli istituzionali, i vincoli di bilancio, ecc.).

In questo processo di elaborazione delle misure di intervento è di fondamentale importanza che l'amministrazione ascolti le parti interessate, attraverso varie modalità e momenti di consultazione degli *stakeholders*, ossia delle categorie di soggetti destinatari dell'intervento o comunque interessati. Le consultazioni dei soggetti coinvolti possono essere di grande ausilio per l'esatta definizione del problema, per l'elaborazione delle alternative, per la valutazione dei possibili effetti della nuova regolazione. Le consultazioni nell'AIR rappresentano un momento fondamentale di confronto trasparente nella formulazione delle politiche pubbliche e, laddove la scelta dei soggetti consultati sia ragionevolmente improntata al rispetto della imparzialità e della oggettività, esse possono consentire al decisore di ridurre la sua asimmetria informativa, rendendo in tal modo possibile il miglioramento della decisione e della scelta.

Dopo aver individuato le opzioni di regolazione e quelle alternative alla regolazione, l'amministrazione procede alla stima dei probabili vantaggi e svantaggi di ciascuna opzione sulle categorie dei cittadini, delle imprese, delle amministrazioni pubbliche, misurando e quantificando tali impatti attraverso tecniche di analisi, scelte caso per caso. La misurazione e la quantificazione degli effetti delle opzioni serve a dare una dimensione quantitativa alle possibili conseguenze derivanti da una determinata misura di politica pubblica, così da migliorare il grado di conoscenza del decisore pubblico nella scelta dell'opzione preferita. Infine, è di fondamentale importanza che l'amministrazione completi l'esame dell'opzione prescelta con l'individuazione puntuale del percorso che porta alla sua piena attuazione, indicando i provvedimenti necessari alla sua esecuzione, gli eventuali adeguamenti organizzativi delle amministrazioni coinvolte, le modalità e i tempi del monitoraggio dell'attuazione della misura adottata, anche al fine di una sua eventuale successiva revisione. Quest'ultimo aspetto non è sfuggito al Legislatore del 2005, che ha previsto l'introduzione della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), ossia la valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e la stima degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

4. Lo stato di attuazione dell’AIR nel 2006

I dati forniti dalle Amministrazioni sullo stato di attuazione dell’AIR nel corso dell’anno 2006 consentono di condurre un primo parziale esame di sintesi, con riferimento sia agli aspetti strutturali (costituzione degli uffici responsabili) sia ai profili quantitativi e tipologici (numero e caratteristiche dei provvedimenti corredati da AIR).

L’esperienza fin qui condotta consente altresì di enucleare alcuni aspetti “problematici” dell’attuale procedura di AIR e di registrare una serie di esigenze avvertite dalle Amministrazioni stesse.

4.1 Gli uffici responsabili dell’AIR

L’articolo 14, comma 9, della citata legge n. 246/2005 stabilisce 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*”.

Ai sensi di tale previsione, 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 forte componente giuridica, deputate a svolgere funzioni di coordinamento dell’attività legislativa interna e di raccordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Parlamento.

4.2 Le relazioni AIR

Nell’anno 2006 gli schemi di atto normativo trasmessi dalle Amministrazioni per l’esame da parte del Consiglio dei Ministri e corredati della relazione AIR rappresentano circa il 50% del totale degli schemi di atti normativi predisposti ed esaminati, a testimonianza di un uso diffuso, anche se non ancora del tutto sistematico, di questo strumento di analisi.

In particolare, le tipologie di atto per le quali le Amministrazioni più frequentemente provvedono a redigere la relazione AIR sono i disegni di legge (soprattutto di ratifica di trattati e convenzioni internazionali), i decreti legislativi e gli atti regolamentari.

Da un punto di vista qualitativo, le relazioni AIR, singolarmente considerate, appaiono improntate ad una certa sinteticità. Gli aspetti sui quali si è prevalentemente concentrata l'analisi sono quelli riferibili alla fase descrittiva e, in particolare, alla definizione dell'“ambito di intervento”, delle categorie dei “destinatari”, degli “obiettivi” e dei “risultati attesi”. Meno sviluppata risulta, invece, la componente più propriamente valutativa, ovvero quella relativa all'impatto che la regolazione produce nei confronti della pubblica amministrazione, delle imprese e dei cittadini, che dovrebbe costituire l'essenza propria dell'AIR. Raramente è possibile riscontrare anche un'analisi, puntuale e motivata, delle opzioni alternative allo strumento prescelto. Le relazioni tendono talvolta a configurarsi, nella sostanza, come un'ulteriore relazione di accompagnamento allo schema di provvedimento, in aggiunta alla relazione illustrativa ed a quella tecnico-normativa. In sintesi, le schede AIR relative all'anno di riferimento, pur nella loro eterogeneità, e tenuto conto degli aspetti organizzativi legati al cambio della legislatura e al periodo di “rodaggio” dello strumento, richiamano un approccio complessivo che configura l'analisi e le relazioni AIR come ulteriore elemento a supporto e giustificazione *a posteriori* delle scelte effettuate, piuttosto che come espressione di una analitica valutazione *preventiva* in fase di progettazione normativa.

4.3 Le principali difficoltà riscontrate nello svolgimento dell'AIR

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

- uno legato alla tipologia o alla natura dell'atto normativo. I decreti-legge, per la loro specifica caratteristica della necessità ed urgenza che non ne consente la “programmabilità”, rendono incompatibili i tempi e l'urgenza del provvedimento con i tempi e le metodologie richieste per l'effettuazione dell'AIR. Alcune leggi delega (es. legge comunitaria), contenendo la delega per l'adozione di provvedimenti che riguardano numerosi settori, rendono difficoltosa l'effettuazione dell'AIR, spostando, di fatto, l'esatta valutazione dell'impatto della regolazione al momento della predisposizione degli schemi attuativi della delega.
- uno di natura metodologica. 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, dei tempi d'attuazione (e dei costi) dell'intera procedura,

con inevitabili ripercussioni anche sulla tempistica del processo decisionale. Peraltro, alcune Amministrazioni hanno segnalato la difficoltà a individuare in maniera specifica i destinatari indiretti e le categorie di cittadini interessati dall'intervento facendo presente che un'analisi approfondita richiederebbe la disponibilità di dati statistici non facilmente reperibili, in assenza di idonei strumenti in possesso dell'Amministrazione.

4.4 Le esigenze manifestate dalle Amministrazioni

A fronte delle difficoltà operative riscontrate e che hanno, di fatto, limitato un utilizzo pieno dell'AIR, le Amministrazioni, in un'ottica collaborativa, hanno evidenziato al DAGL alcune istanze propositive.

Una prima esigenza è stata manifestata in relazione all'opportunità di definire procedure di AIR semplificate in grado di fornire il supporto informativo essenziale ad approfondire l'istruttoria degli atti normativi, attraverso una scheda più snella e chiara, che contenga informazioni sintetiche e mirate, di più agevole compilazione, anche in considerazione dei tempi, talvolta esigui, a disposizione per la sua produzione.

Un'altra richiesta ha riguardato l'esigenza di prevedere l'esclusione di alcune tipologie di atti normativi dalle procedure di AIR. In particolare, il Ministero degli Affari Esteri, con riferimento ai provvedimenti di propria competenza relativi all'autorizzazione parlamentare per la ratifica di accordi internazionali già sottoscritti dall'Italia (che, peraltro, costituiscono la maggioranza dei provvedimenti di detta Amministrazione), ha manifestato la necessità di prevedere l'esclusione dall'AIR di tutti i disegni di legge di ratifica di accordi che non richiedono modifiche dell'ordinamento interno (ratifiche cosiddette "secche"), considerato che la valutazione preventiva degli effetti è già stata fatta nel corso del negoziato dell'accordo e lo schema di disegno di legge contiene semplicemente l'autorizzazione alla ratifica, l'ordine di esecuzione, l'eventuale indicazione della copertura finanziaria e l'entrata in vigore.

Diffusa, inoltre, da parte dei referenti AIR delle amministrazioni, la richiesta di poter beneficiare di un qualificato programma di formazione specializzata in materia di AIR, VIR e migliore regolazione.

Nell'anno di riferimento, peraltro, i competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito del ruolo di raccordo e monitoraggio previsto dall'articolo 14, hanno sistematicamente raccolto e, in parallelo, individuato ulteriori aspetti migliorabili nell'assetto istituzionale ed applicativo dell'AIR in Italia, definendo al contempo i relativi interventi, molti dei quali sono oggi parte della nuova strategia in materia di AIR.

5. La nuova strategia per la qualità della regolazione: le recenti iniziative del Governo in materia di AIR

Quanto sin qui esposto conferma la necessità di superare una visione frammentata degli strumenti di *better regulation* e di adottare invece una strategia complessiva per la qualità della regolazione, di cui l'AIR rappresenta uno strumento imprescindibile, del quale va ulteriormente affinato e potenziato l'utilizzo.

La nuova visione strategica implica uno sforzo di rinnovamento dell'amministrazione pubblica, chiamata oggi a gestire politiche di settore molto complesse e a dare risposte immediate alle esigenze in continuo mutamento dei cittadini e delle imprese.

Per quanto riguarda la qualità della regolazione e, nello specifico, l'analisi di impatto, l'amministrazione centrale non sembra aver sempre utilizzato appieno, negli ultimi anni, le opportunità offerte da tale strumento. Dalla sua introduzione nel 1999 ad oggi, l'AIR ha spesso rivelato la limitata presenza di competenze professionali specifiche all'interno delle amministrazioni, la difficoltà di reperire i dati e le informazioni necessarie alla piena conoscenza del settore di intervento e di svolgere le attività di AIR nei tempi, sovente ristretti, dell'istruttoria normativa.

A questa parziale attuazione dell'AIR, si cerca ora di ovviare, modificando l'impostazione finora seguita. Innanzitutto, il Governo intende perseguire gli obiettivi di semplificazione normativa e di qualità della regolazione attraverso una strategia complessiva, che supera la logica degli interventi episodici e che approda invece ad un sistema integrato di azioni, misure e strumenti diretti a ridurre il carico normativo e gli oneri burocratici per i cittadini e le imprese. Tale strategia è in linea con le principali iniziative adottate dalle Istituzioni europee, si fonda sul coinvolgimento delle parti sociali e rispetta le prerogative dei diversi livelli di governo della Repubblica¹. Il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 ha istituito il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione, che ha il compito di predisporre ogni anno il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. Il Comitato si avvale del supporto tecnico dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, costituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con decreto del Presidente del Consiglio del 12 settembre 2006, a sua volta supportata da una Segreteria Tecnica.

¹ Risale allo scorso 29 marzo l'Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, con il quale si pongono le basi per una leale collaborazione tra i diversi livelli di governo per realizzare la semplificazione normativa, amministrativa e, più in generale, una migliore regolazione.

Il primo Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione è stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno scorso, previo parere favorevole del Consiglio di Stato. Tra le azioni previste nel Piano rientra naturalmente l'AIR, che è stata ripensata in una forma più snella, allo scopo di facilitarne l'utilizzo e migliorare la sua efficacia per la formulazione delle decisioni. L'AIR semplificata dovrà assicurare una serie di informazioni sintetiche e mirate sui problemi e sulle esigenze all'origine dell'intervento normativo, sulle categorie di destinatari, sulle consultazioni condotte, sulle opzioni di intervento, sulle stime degli effetti della regolazione sui cittadini e sulle imprese. Nelle prossime settimane, l'Unità per la semplificazione, in raccordo con il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, preparerà la nuova scheda semplificata sull'analisi di impatto che dovrà accompagnare i provvedimenti all'esame del Consiglio dei Ministri. Le amministrazioni di settore saranno chiamate ad utilizzare la nuova scheda AIR dal 1° novembre 2007.

In tale quadro, assume particolare importanza la considerazione che la nuova scheda AIR non costituirà una semplice rilettura semplificata della versione precedente, ma sarà migliorata nei contenuti e includerà una valutazione dell'impatto concorrenziale mirata a prevenire possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall'intervento di regolazione e non giustificate da esigenze generali. Pur nella consapevolezza che la valutazione concorrenziale rappresenta una parte della più ampia analisi richiesta dall'AIR, il Governo intende dare seguito alle indicazioni e alle migliori pratiche che provengono dal piano internazionale e, nella convinzione del nesso inscindibile che intercorre tra sviluppo economico e regolazione efficiente, intende promuovere l'analisi concorrenziale in ambito AIR, al fine di pervenire all'adozione di regolazioni che non ostacolino, ma agevolino la concorrenza, l'innovazione e, in generale, lo sviluppo dell'economia.

Al fine di assicurare una corretta applicazione della nuova scheda AIR semplificata, specie con riferimento agli aspetti più tecnici, incluso quello appena menzionato, la Presidenza del Consiglio e l'Unità per la semplificazione cureranno la pianificazione e l'implementazione di un adeguato programma di formazione rivolto ai referenti AIR delle amministrazioni.

Nuovo impulso, inoltre, sarà dato alla collaborazione istituzionale e allo scambio di esperienze in materia con le Autorità indipendenti e i competenti uffici di Camera e Senato.

Giova, da ultimo, rilevare che l'importanza dello svolgimento dell'AIR in relazione agli atti normativi del Governo è stata di recente sottolineata dal Presidente della Camera dei Deputati nella nota del 9 febbraio 2007 indirizzata al Ministro per i rapporti con il Parlamento

e le riforme istituzionali, con cui segnala l'esigenza, manifestata dal Presidente del Comitato per la legislazione, di corredare delle relazioni tecnico-normative e di analisi di impatto della regolazione gli atti normativi di origine governativa all'esame di tale ramo del Parlamento.

Nella stessa direzione, il Presidente del Consiglio dei Ministri, con la nota dell'11 aprile 2007, ha ricordato ai titolari dei dicasteri che l'inflazione normativa "... penalizza il nostro sistema Paese, ne rallenta la modernizzazione e ne limita le capacità competitive". Pertanto, le amministrazioni, nel momento in cui intendono assumere iniziative normative nuove, devono verificare attentamente se non sia preferibile migliorare l'applicazione delle norme vigenti, ricorrendo a strumenti di tipo amministrativo o alternativi alla regolazione. E per far questo, l'analisi di impatto è un utile strumento che consente agli organi titolari del potere normativo di valutare quando la nuova regolazione sia effettivamente utile o necessaria. Va infine ricordata la recente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo che rinnova l'impegno per tutti i ministeri a svolgere l'analisi di impatto, poiché questa è indispensabile per la valutazione a posteriori dei risultati raggiunti dall'azione di governo.

6. Rilievi conclusivi

Da diversi anni il Legislatore nazionale è impegnato a porre rimedio all'eccesso della regolazione ed alla complessità del quadro normativo, con risultati che negli anni più recenti non sono sempre stati pienamente convincenti.

L'anno appena trascorso ha fatto registrare importanti passi in avanti sul terreno della *better regulation*, in seno alla quale l'AIR rappresenta un fondamentale presidio.

E' intenzione del Governo portare a rapido compimento il processo in atto di parziale modifica della procedura AIR descritta, al fine di renderla più efficace e dare avvio, a partire dal prossimo mese di novembre, ad una nuova fase applicativa in cui un'AIR arricchita nei contenuti e semplificata nella sua struttura possa finalmente apportare al processo normativo i benefici attesi.

Da questo punto di vista un importante stimolo a procedere nel senso indicato deriva sia dagli sviluppi applicativi della citata Legge di semplificazione per il 2005 sia dall'attuazione della Direttiva comunitaria sui servizi nel mercato interno, pubblicata nel dicembre 2006.

Entrambi i provvedimenti normativi aprono infatti all'AIR nuovi e ulteriori spazi di esplicazione, che ne rendono ancora più importante una rapida ed efficiente entrata a regime.

La legge n. 246 del 2005 prevede, tra gli aspetti maggiormente qualificanti nell'ottica della modernizzazione e riordino della regolazione, che entro due anni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, il Governo individui le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e trasmetta al Parlamento una relazione finale. La stessa legge prevede che, nei due anni successivi, il Governo adotti i decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, per le quali si ritenga indispensabile la permanenza in vigore, sulla base di vari criteri direttivi, tra cui rientra *“l'identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione”*. Decorso tale termine, tutte le disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, saranno abrogate (c.d. meccanismo *taglia-leggi*).

L'altra tematica destinata ad intersecarsi con l'attività di AIR e a dare ad essa un rinnovato vigore è, come detto, la Direttiva sui servizi nel mercato interno, la cui attuazione richiede l'avvio ad un ampio processo di revisione delle regolazioni economiche vigenti all'interno dell'ordinamento, di cui andrà verificata la conformità alle prescrizioni della Direttiva secondo un percorso tracciato e coordinato a livello comunitario. Accanto a talune *“prescrizioni non ammesse”*, per le quali l'atto comunitario introduce una presunzione assoluta di incompatibilità e l'obbligo di eliminarle, vi sono infatti una serie di *“prescrizioni da valutare”*, per il cui mantenimento si richiede agli Stati membri di spiegare espressamente in che modo esse soddisfino i requisiti di necessità e proporzionalità per il perseguimento di obiettivi di interesse generale.

In questo contesto, è inevitabile che, laddove residuino in capo agli Stati membri margini di valutazione sulla effettiva necessità e proporzionalità delle diverse discipline, l'AIR non possa non rappresentare un utile strumento per decidere sulla giustificabilità di previsioni delle quali non viene prescritta l'automatica eliminazione. In quest'ottica, il DAGL, il Dipartimento per il coordinamento delle Politiche Comunitarie e l'Unità per la Semplificazione assumeranno un ruolo di promozione e di coordinamento dei lavori che sarà necessario avviare per dare piena attuazione alla Direttiva.

Un'ultima notazione riguarda la multifunzionalità dell'AIR e il ruolo strategico che essa assume nel consentire al Governo di portare a compimento i processi di riforma scritti nella propria agenda politica.

L'analisi di impatto della regolazione non è funzionale soltanto alla *better regulation*, a individuare, cioè, il regime regolatorio volta per volta più appropriato a realizzare l'interesse generale. Essa adempie anche un altro importante compito, che è quello di identificare chiaramente e rendere conoscibile tale interesse pubblico.

In quest'ottica, l'AIR non può che rivitalizzare una più sistematica ed efficace trasparenza informativa dell'azione decisionale del Governo. Ciò sia verso il suo interlocutore istituzionale privilegiato in ambito normativo - il Parlamento - sia rispetto ai cittadini e alle imprese.

La procedura AIR quale prevista dal quadro normativo in vigore implica, laddove possibile, la *consultazione ex ante* delle categorie interessate ai fini della raccolta delle informazioni necessarie al decisore: è questo un momento essenziale nel percorso che conduce all'approvazione di una nuova regolazione, in mancanza della quale il regolatore potrebbe trovarsi costretto a dover aprire dei tavoli di negoziazione con le categorie interessate per raggiungere delle soluzioni di compromesso *ex post* al fine di scongiurare le azioni di protesta e i conseguenti disservizi che si ripercuotono sui consumatori e sugli utenti.

Ogni intervento di riforma della regolazione, erodendo privilegi radicati e intaccando interessi costituiti, può incontrare gravi ostacoli nelle categorie interessate. Queste, soprattutto quando ben organizzate, non di rado possono condizionare i contenuti essenziali delle riforme, quando non addirittura impedire l'adozione dei relativi provvedimenti. Siffatte mobilitazioni di protesta, tuttavia, perderebbero gran parte della loro capacità di frenare i processi di riforma di fronte all'interesse generale della comunità, se esso fosse chiaramente identificato e autorevolmente reso pubblico.

L'AIR costituisce in questo senso non soltanto un presidio a garanzia della qualità della regolazione, ma anche uno strumento efficace per individuare chiaramente l'interesse pubblico e per superare le obiezioni, spesso parziali, e le proteste di quanti si oppongono alla revisione di regolazioni protezionistiche.
