

**NOVITA' IN TEMA DI**  
**ANALISI DI IMPATTO**  
**DELLA REGOLAMENTAZIONE**

SERVIZIO PER LA QUALITÀ  
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità  
amministrativa e per l'analisi  
d'impatto degli atti in itinere*





## INDICE

### NOTA DI LETTURA

Premessa.....	p.	1
La vicenda normativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).....	"	1
Un regolamento dedicato all'AIR.....	"	9

### IL REGOLAMENTO

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, <i>Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246</i> .....	"	17
---	---	----

### IL FONDAMENTO LEGISLATIVO

Articolo 14, commi 1-11, della legge n. 246 del 2005.....	"	29
---	---	----

### IL PASSATO: LA SPERIMENTAZIONE

Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 21 settembre 2001.....	"	31
Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 20 marzo 2000.....	"	37
Articolo 5 della legge n. 50 del 1999.....	"	49



## PREMESSA

*L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) "consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative".*

*Così essa è definita dalla legge 28 novembre 2005, n. 246 (suo articolo 14, comma 1), la quale ha inteso fornire una disciplina 'a regime', dopo le previsioni della legge n. 50 del 1999 (articolo 5) che la introdussero nell'ordinamento italiano.*

*Invero, da allora l'AIR non ha dispiegato tutte le sue potenzialità. E' invalsa piuttosto una tendenza, rilevata già dalla prima relazione governativa sulla sua attuazione (giunta all'attenzione parlamentare nel luglio 2007: Doc. CCXXXIII, n. 1, della XV legislatura).*

*Vi si leggeva: "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".*

*La XVI legislatura può dirsi costituire per l'AIR un banco di prova, nell'alternativa tra compiuto rilancio ovvero conferma quale elemento decorativo.*

## LA VICENDA NORMATIVA DELL'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

Sorta negli anni Settanta negli Stati Uniti (in relazione all'esercizio di poteri regolatori da parte di agenzie indipendenti entro l'*executive branch*), radicatasi negli anni Ottanta nel Regno Unito (sulla scorta di indirizzi volti a contenere il raggio d'azione della *regulation* e la sua incidenza sulla libera iniziativa di cittadini e imprese) nonché in altri Paesi di marca anglosassone, l'**analisi di impatto della regolamentazione** (di seguito AIR) giunge nell'Europa continentale negli anni Novanta.

Molto si prodigava in tal senso l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), la quale approntava nel maggio 1997 un rapporto sulla riforma della regolazione, intitolato *Regulatory Impact Analysis: best Practices in OECD Countries* (di due anni innanzi era stata la raccomandazione del Consiglio di quell'organismo, *On improving the Quality of government Regulation*).

L'ingresso nell'ordinamento italiano si ha con la **legge 8 marzo 1999, n. 50** ("Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998"), il cui **articolo 5** ("Analisi dell'impatto della regolamentazione") consta dei seguenti due commi (il primo dei quali non più in vigore):

[1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali].

2. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

E' a notarsi siffatta facoltà delle Commissioni parlamentari di *richiedere al Governo* elementi informativi sull'impatto dei progetti regolatori in corso di esame. Peraltro i regolamenti parlamentari (diversamente da quanto accadde, ad esempio, con le disposizioni della legge n. 400 del 1988 relative ai decreti-legge) non hanno introdotto previsioni 'a specchio' con quella legislativa testé riportata né si sono andate determinando prassi.

In attuazione della previsione della legge n. 50 del 1999 circa la sperimentazione dell'AIR, era emanata la **direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000** ("Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolazione"), indi seguita da una **Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**, predisposta questa dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (ch'era stato istituito dall'articolo 3 della citata legge n. 50 del 1999), d'intesa con il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, con il supporto tecnico del Dipartimento della funzione pubblica, in collaborazione con il Dipartimento affari economici.

Faceva seguito a tali atti (oggetto di ricognizione da parte dell'OCSE nel rapporto del 2001: *Regulatory reform in Italy. Government capacity to assure high quality regulation*) una **direttiva del Presidente del Consiglio**

**dei Ministri 21 settembre 2001** ("Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni").

A questo 'intarsio' di disposizioni si deve la disciplina dell'AIR per una prima fase sperimentale (la cui gittata temporale pressoché collima, di fatto, con la XIV legislatura).

La prima direttiva del 2000, in particolare, scandiva l'analisi tecnico-normativa (ATN) e l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) quali oggetto, ciascuna, di una relazione posta a corredo degli schemi di atti normativi del Governo o di regolamenti ministeriali (ai fini del vaglio in Consiglio dei ministri); determinava i loro contenuti (circa l'impatto delle diverse opzioni così sulle pubbliche amministrazioni come sui cittadini e sulle imprese); ne specificava l'articolazione, in ordine sia a una fase preliminare (volta ad avviare l'istruttoria legislativa) sia a una fase di definitiva predisposizione dello schema di intervento normativo.

La seconda direttiva, del 2001, poneva l'obiettivo dell'estensione dell'AIR all'intera attività normativa del Governo; dislocava la sua realizzazione presso i singoli Ministeri (anche sulla scorta di un programma di riqualificazione dei loro dipendenti), fatta salva una funzione di coordinamento del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio; suggeriva di dirigere la sperimentazione altresì verso la definizione di "prime modalità di monitoraggio e verifica *ex post* dell'impatto della regolamentazione (VIR), del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l'AIR"; annoverava tra i propri obiettivi lo sviluppo di forme di coordinamento istituzionale tra il Governo e il Parlamento in materia AIR; poneva in capo ad un Comitato di indirizzo la guida della sperimentazione (con l'obiettivo in ultimo di approdare alla redazione di un manuale delle pratiche per la realizzazione dell'AIR).

Successive disposizioni andavano accentuando (in una sorta di dialettica con il Dipartimento della funzione pubblica) la funzione di coordinamento del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio.

Sulla scorta della **legge 6 luglio 2002, n. 137** (suo articolo 11), il **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002** ("Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri"), determinava (all'**articolo 17**) le funzioni del DAGL, indicando tra esse:

- e) verifica, con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche, le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo, curando

che esse indichino il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli oneri che le nuove disposizioni impongono ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese;

f) cura l'elaborazione delle metodologie in tema di Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), coordina e sovrintende all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR, alla introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni ed alla formazione del relativo personale;

h) verifica le relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari;

i) coordina e promuove l'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del Governo;

l) attua la revisione tecnico-formale dei testi normativi e redige regole tecniche di redazione degli stessi; compie le analisi e formula le proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento legislativo esistente; [...]

La **legge 29 luglio 2003, n. 229** ("Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001") ha successivamente proiettato l'AIR, dall'ambito endogovernativo o governativo-parlamentare, entro quello delle *Authorities* (chiamate, al contempo, a trasmettere relazioni al Parlamento). L'**articolo 12** ("Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti") prevede infatti:

1. Le autorità amministrative indipendenti, 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.

2. Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate.

3. I soggetti di cui al comma 1 provvedono alla verifica degli effetti derivanti dall'applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale.

4. Sono, comunque, escluse dall'applicazione del presente articolo le segnalazioni e le altre attività consultive, anche se concernenti gli atti di cui al comma 1, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287 ["Norme per la tutela della concorrenza e del mercato"], e successive modificazioni.

L'intreccio di disposizioni sopra rammentato presiede alla fase di sperimentazione dell'AIR. Ad essa, ulteriore fase era destinata a succedere,



nella previsione della legge **28 novembre 2005, n. 246** ("Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005").

I primi undici commi dell'**articolo 14** ("Semplificazione della legislazione") di quella legge hanno infatti espresso riguardo all'AIR:

1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.
2. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.
3. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8.
4. La verifica dell'impatto della regolamentazione (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. La VIR è applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata periodicamente a scadenze biennali.
5. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:
  - a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;
  - b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
  - c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
  - d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10.
6. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.
7. 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.
8. Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR. Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR.
9. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della

VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

10. Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR.

11. È abrogato l'articolo 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50.

Di là del ribadimento di taluni profili definitivi, siffatte disposizioni preannunziavano una ridefinizione normativa complessiva (con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri) dell'AIR (ed oramai anche della VIR, la quale si pone *ex post*), riguardo a criteri e procedure.

Con siffatta opera di sistemazione normativa, l'AIR ('decentrata' presso le amministrazioni competenti, con il coordinamento del DAGL presso la Presidenza del Consiglio) era previsto fuoriuscisse dalla fase della sperimentazione (non a caso, era abrogato l'articolo 5, comma 1 della legge n. 50 del 1999, che di sperimentazione appunto trattava), per entrare in altra 'a regime'.

E' a notare altresì come si preveda, innovativamente, la presentazione al Parlamento (entro il 30 aprile) di una relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri, sullo stato di applicazione dell'AIR.

Ancora, la collocazione delle disposizioni sopra ricordate entro un articolo della legge n. 246 del 2005 intitolato: *Semplificazione legislativa*, pare intrecciare tra loro, nella veduta del legislatore, AIR e politiche di semplificazione normativa.

A conferma di siffatta impostazione, si pone il dettato dell'**articolo 1** della **legge 9 marzo 2006, n. 80** ("Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione"), che recita:

1. L'attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità di regolazione, anche ai sensi della legge 28 novembre 2005, n. 246, sono attribuite ad un Comitato interministeriale di indirizzo, di seguito denominato "Comitato", presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica da lui designato. I componenti del Comitato sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica. Possono essere invitati a partecipare a riunioni del Comitato, secondo l'oggetto della discussione, altri componenti del Governo, esponenti di autorità regionali e locali e delle associazioni di categoria. Dall'istituzione e dal funzionamento del

Comitato non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Il Comitato predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l'anno successivo. Il piano, sentito il Consiglio di Stato, è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

3. Il Comitato verifica, durante l'anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi, che viene reso pubblico ogni sei mesi. Inoltre il Comitato:

- a) svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione. [...]

Il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolamentazione è stato istituito poi con **decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006**.

Sul versante della semplificazione, elementi organizzativi erano aggiunti con l'istituzione di una Unità per la semplificazione (prevista dall'articolo 22-*bis* del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, come convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233; seguiva altro d.P.C.M 12 settembre 2006, modificato con d.P.C.M 5 dicembre 2006) e di un Tavolo permanente per la consultazione (costituito con d.P.C.M 8 marzo 2007) (cfr. il *dossier* n. 2 della presente collana).

Rimaneva invece sguarnito il versante dell'AIR, ove il seguito di atti attuativi previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, non vedeva la luce nei termini in esso determinati (anche per la cessazione della XIV legislatura, come poi della XV legislatura).

Peraltro attenzione per l'AIR era serbata anche nella successiva XV legislatura, sia in sede di **accordo tra Governo, regioni, autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, del 29 marzo 2007, siglato in Conferenza unificata** (cfr. il *dossier* n. 7 della presente collana), sia nella **circolare del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 aprile 2007**, che nell'indicare l'inflazione normativa quale disvalore, da contenere pertanto, rimarcava che a tal fine "è però necessario, ancor prima di eliminare la normativa superflua esistente, evitare il ricorso eccessivo e immediato alla produzione di nuove disposizioni, soprattutto di rango legislativo", sollecitando il ricorso, da parte dei diversi dicasteri, agli strumenti propri dell'analisi di impatto della regolamentazione circa la valutazione preventiva delle diverse opzioni percorribili.

*L'attuazione dell'AIR nel corso della XV legislatura (così come nella parte dell'attuale XVI legislatura sinora trascorsa, del resto) si manteneva al di sotto delle aspettative suscitate dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005. La relazione recante l'analisi di impatto allegata ai disegni di legge d'iniziativa governativa si è configurata sovente alla stregua di momento rituale e ripetitivo, privo di specificità informativa rispetto alle altre relazioni che corredano quei disegni di legge.*

In breve, l'analisi di impatto della regolamentazione non si è sinora ritagliata un proprio significativo spazio, nel vaglio parlamentare sui disegni di legge presentati dal Governo.

Di tali difficoltà (non celate nell'esposizione resa dalla relazione governativa sull'attuazione dell'AIR del luglio 2007, sopra richiamata in avvio) aveva contezza il **Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione** (approvato in Consiglio dei ministri il 15 giugno 2007, indi trasmesso al Parlamento, quale doc. CCXXXV, n. 1 della XV legislatura).

Il Piano d'azione è momento programmatico previsto dal decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4 (recante "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione", come convertito dalla legge 9 marzo 2006, n. 80: l'articolo 1, comma 2, statuisce che il Piano di azione ogni anno sia, sentito il Consiglio di Stato, approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso al Parlamento).

L'intento in quel Piano formulato circa l'AIR, era di "rendere tale strumento più agile e di facile utilizzo, ampliandone progressivamente l'applicazione che, *nel medio termine*, diventerà costante".

Il Piano prospettava una semplificazione dell'analisi di impatto, limitata all'illustrazione dei seguenti elementi: rispetto del principio "precauzionale" (ossia, pare di intendere, di ineludibilità e proporzionalità dell'intervento normativo); quadro regolatorio vigente; analisi dei problemi e delle esigenze; descrizione del settore di intervento e dei soggetti portatori di interessi nonché delle amministrazioni pubbliche coinvolte; indicazione dei principali "vantaggi e svantaggi" attesi dall'intervento normativo.

Il Piano indicava nel 1° settembre 2007 l'applicazione della nuova analisi di impatto semplificata, da parte delle amministrazioni.

Parallelamente a tali vicende, si dipanava l'*iter*, rivelatosi assai prolungato, del regolamento cui la legge n. 246 del 2005 demandava la determinazione dei criteri generali e delle procedure dell'AIR.

Presentato ogni volta in prossimità della cessazione della legislatura (così nella XIV, come nella XV), esso ha infine ultimato il suo percorso e compare pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 3 novembre 2008.

## UN REGOLAMENTO DEDICATO ALL'AIR

Il **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170** reca "disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246".

Questo regolamento ha per oggetto solo l'AIR. Analoga disciplina dovrebbe aversi, ai sensi della citata disposizione della legge n. 246, anche per la VIR (l'acronimo sta per: *valutazione* di impatto della regolamentazione, dunque verifica successiva, non già, come l'AIR, preventiva prospettazione di effetti di una normativa ancora in fase di progetto). Essa è demandata (cfr. **articolo 10** del regolamento in esame) ad altro regolamento (del pari adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri).

Come già la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 settembre 2008 nei riguardi dell'analisi tecnico-normativa (cfr. il *dossier* n. 8 della presente collana), così il regolamento nei riguardi dell'AIR cerca di valorizzarne la funzione nel procedimento endogovernativo.

L'**articolo 7** prevede infatti che senza una "adeguata" relazione AIR (salvo i casi di esenzione, su cui subito *infra*), le proposte di atti normativi da sottoporre al Consiglio dei ministri non possano essere iscritte all'ordine del giorno.

Il vaglio su tale adeguatezza è condotto dal Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio (il quale si avvale di un apposito ufficio, di livello dirigenziale generale, competente circa l'AIR e la VIR, prevede l'**articolo 3, comma 3**; il seguente **comma 4** scandisce che il DAGL è in materia "il referente unico" della amministrazioni statali).

Il DAGL può richiedere integrazioni alle amministrazioni proponenti, qualora ravvisi carenze nell'AIR da loro predisposta, ed esprime valutazioni sulla relazione in ultimo approntata, ai fini della iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

Per gli schemi di atti da trasmettere al Consiglio di Stato per il parere, conclude l'articolo 7, la relazione AIR dev'essere pronta all'atto della richiesta di parere.

Ne esce confermato il modulo organizzativo già instauratosi, di un'AIR condotta presso le amministrazioni competenti, con il coordinamento del DAGL. In fatto, le amministrazioni dicasteriali sono andate individuando nell'ufficio legislativo, l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'AIR.

E', ad ogni modo, obbligo delle amministrazioni, la comunicazione al DAGL delle modalità organizzative prescelte (**articolo 3, comma 1**).

A sollecitare una maggiore cooperazione e coordinamento tra amministrazioni, sì ch'esse possano curare congiuntamente lo svolgimento di alcune fasi dell'analisi di impatto, è l'articolo 3, **comma 2**.

L'obbligo di realizzare l'AIR e di predisporre la corrispondente relazione informativa si applica alla *generalità dei disegni di legge e degli schemi di atti normativi, governativi*.

*Sono escluse* solo alcune tipologie di atti, indicate dall'**articolo 8** (disegni di legge costituzionali; disegni di legge di ratifica che non importino spese od istituzione di nuovi uffici; schemi di atti normativi in materia di sicurezza).

Tale esclusione non si realizza se l'AIR sia comunque richiesta dalle Commissioni parlamentari, dal Consiglio dei ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione (così l'**articolo 9, comma 4**).

Questa previsione richiama dunque un ruolo di 'committenza' dell'AIR svolto dalle *Commissioni parlamentari* (come già l'articolo 5, comma 2, della legge n. 50 del 1999, ch'è disposizione tuttora vigente).

*Vi è da ritenere che siffatta committenza possa estendersi all'integrazione di relazioni AIR* poste a corredo di disegni di legge o di schemi di atti normativi sottoposti al loro vaglio, ove esse risultino carenti di elementi informativi da ritenersi necessari, per una compiuta disamina dei possibili effetti del progetto regolatorio. Ne è conferma l'**articolo 11, comma 1, lettera c)**.

A stemperare invero l'obbligo di AIR su progetti normativi, interviene l'**articolo 9** richiamato, il quale dispone sulla *esenzione* dall'AIR, per atti non rientranti nelle tipologie indicate dall'articolo 8, per i quali ultimi vi è 'strutturale' esenzione (cioè esclusione dall'AIR).

Dunque non di per sé esclusi, ma esentabili dall'AIR, sono i progetti per i quali l'amministrazione proponente ne faccia richiesta, e su di essa consenta il DAGL - in particolare (ma non esclusivamente, pare di intendere) in casi straordinari di necessità ed urgenza (i decreti-legge paiono dunque i maggiori 'indiziati' all'esenzione) o di "peculiare

complessità e ampiezza" dell'intervento normativo. Così l'articolo 9, **comma 1**.

Il Consiglio dei ministri può in ogni caso deliberare che non si proceda all'AIR (**comma 2**).

Ove esenzione si abbia, vi è (in sede di relazione illustrativa) una sorta di obbligo di motivazione (circa le sue "ragioni giustificative"), e comunque di sommaria indicazione dei previsti effetti delle norme su cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni (**comma 3**).

In sede di commento, può rilevarsi come l'AIR implichi di per sé una selezione dei casi su cui condurla, ed esclusione dei casi per i quali essa non possa dare risultati significativi, non risultando realistica né sensata un'AIR onnicomprensiva. Così come vi sono interventi normativi (ad esempio quelli inerenti a politiche regolative) che si prestano più di altri a tal tipo di vaglio preventivo.

Nei Paesi anglosassoni (i più avanzati nell'utilizzo di un'analisi preventiva degli effetti normativi) valgono alcuni criteri di selezione, quali ad esempio una soglia minima cui ricondurre l'incidenza economica complessiva del progetto normativo, quantificata in via di stima; il costo preventivabile conseguente alla introduzione della nuova normativa; l'alterazione dell'impatto finanziario delle tariffe; l'incidenza su discipline e settori presidiati da autorità indipendenti; una particolare 'sensibilità' sociale della materia regolata; una preminente incidenza dell'effetto regolatorio su particolari categorie soggetti (ad esempio le piccole imprese).

Su tale profilo, la futura direttiva, cui il regolamento in esame demanda la determinazione dei contenuti, dei metodi di analisi e dei modelli dell'AIR, potrebbe portare taluni chiarimenti.

Per quanto riguarda i *contenuti* dell'AIR, infatti, essi sono da determinarsi con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, con sua revisione almeno triennale (**articolo 4, comma 1**).

Per la prima applicazione, il regolamento medesimo predispone tuttavia un modello cui attenersi.

Le precedenti direttive del 2000-2001 pare di intendere (sulla scorta dell'**articolo 1**) siano non più vigenti.

Rispetto alle previsioni recate da quelle direttive, il regolamento ora pone in forte risalto *la consultazione*, chiamata ad innervare la fase istruttoria della progettazione regolatoria. Ad essa è dedicata l'**articolo 4**.

La consultazione di destinatari diretti ed indiretti dell'intervento normativo, di soggetti interessati, di esperti (l'articolo 4, **comma 2, lettera c**) fa menzione invero della "più ampia partecipazione dei soggetti pubblici

e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria") attraversa, sul piano logico, l'intero processo di analisi di impatto, quale strumento di acquisizione di informazioni (sulle esigenze, gli obiettivi, l'ambito di operatività delle norme, le opzioni regolatorie, i relativi costi e benefici) nonché di coinvolgimento degli utenti, a fini di maggiore consenso intorno al provvedimento e di maggiore adeguamento dei comportamenti. Risponde dunque a fini non di concertazione o negoziazione bensì conoscitivi.

Anche per la consultazione, il regolamento demanda (articolo 4, **comma 4**) ad una successiva direttiva del Presidente del Consiglio la determinazione di più puntuali criteri (di là di quelli di proporzionalità, flessibilità, trasparenza, indicati per l'intera istruttoria dall'articolo 4, **comma 2**).

La consultazione dei soggetti e delle categorie interessate, peraltro, può non essere condotta, secondo l'**articolo 9, comma 5** (con obbligo in tal caso per la relazione AIR di descrivere le ragioni per cui questa omissione si sia data). Se espletata, sue modalità e risultati sono riportati nella relazione.

La relazione AIR può essere resa pubblica dall'amministrazione anche prima della conclusione di formazione dell'atto (articolo 9, **comma 6**).

Può commentarsi, la consultazione si pone entro l'istruttoria normativa, in modo tanto più proficuo in quanto sia preceduta (oltre che da una mappatura dei soggetti rilevanti) da una analitica ricognizione del fabbisogno informativo (ossia individuazione delle fonti informative disponibili, verifica della loro omogeneità, vaglio dei dati, integrazione con altre fonti, ecc.).

Anche tale riguardo è da ritenersi ricompreso nell'**articolo 4, comma 3**, relativamente all'obbligo per le amministrazioni di comunicare al DAGL l'avvio dell'iniziativa istruttoria, indicando uno o più referenti dell'attività.

L'indicazione delle informazioni, quali raccolte ed organizzate nell'istruttoria e utilizzate per lo svolgimento dell'analisi di impatto, nonché la chiara indicazione delle fonti dei dati cui essa si attenga, sono elementi connotanti l'AIR (**articolo 9, commi 2 e 4**), come configurata dal regolamento.

Questo pare perseguire l'intento di valorizzare la funzione propria dell'AIR, circa *la ponderatezza e trasparenza del procedimento regolatorio*.

A tal fine, beninteso, l'AIR ricomprende altri contenuti necessari. Essi sono (ai sensi dell'articolo 9, **comma 3**):



- il "contesto" in cui si pone l'iniziativa normativa, gli obiettivi;
- l'analisi delle diverse opzioni rilevanti di intervento (incluso quella di non intervento), la giustificazione della opzione prescelta;
- la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese;
- la descrizione delle modalità attuative e di monitoraggio degli effetti.

A dare maggiore articolazione a tali voci è l'**Allegato A**, che correda il regolamento.

Riguardo al *contesto ed agli obiettivi*, la loro illustrazione ha per oggetto: il quadro normativo (in sintesi, giacché esso è più diffuso oggetto di altra relazione, tecnico-normativa); le criticità e le esigenze cui si intende far fronte (con attenzione anche all'esperienza degli altri Paesi); gli obiettivi e, di questi, gli indicatori; i destinatari (da ritenersi, anche indiretti) dei principali effetti dell'intervento.

E' a notare come saliente sia, di tale fase, la determinazione degli obiettivi (generali e specifici) e dei loro indicatori. Senza una sua corretta conduzione, si vanifica l'intera AIR.

Secondo un esempio di scuola: l'obiettivo generale (riduzione del prezzo finale dei carburanti) può articolarsi in una serie di obiettivi specifici (riduzione del numero di impianti di distribuzione; aumento della flessibilità dell'orario di lavoro; aumento del livello di automazione dei distributori e di offerta commerciale; aumento del livello di concorrenza), i quali si traducono in indicatori quantitativi (numero di impianti esistenti; numero di ore lavorate per settimana; numero di distributori automatici; numero e tipologia di soggetti titolari di autorizzazione), i quali a loro volta si declinano in valori-obiettivo, perseguiti con l'intervento regolatorio (riduzione degli impianti di tot unità; aumento del numero di ore lavorate per settimana di tot ore; aumento dei distributori automatici di tot unità, ecc.).

Beninteso il perseguimento degli obiettivi si pone in un orizzonte temporale, anch'esso da scandire.

E' intuitiva la rilevanza di tali determinazioni, ai fini della disamina delle diverse opzioni di intervento regolatorio.

Segue infatti all'illustrazione del contesto e degli obiettivi, indi delle consultazioni effettuate, la valutazione delle *opzioni*.

Prima da valutare è la cosiddetta opzione zero, ovvero l'assenza di intervento regolatorio, ossia il mantenimento della regolazione vigente.

Indi sono da valutare le opzioni di minore 'interferenza' con l'autonomia della società civile, ossia le opzioni basate sulla volontarietà (ad esempio campagne di sensibilizzazione; standard ad adesione volontaria) o di autoregolazione (ad esempio codici deontologici; autoregolamentazioni di settore tutelate da organismi indipendenti).

Seguono le opzioni di intervento, poste entro lo spettro che va dalla deregolamentazione alla semplificazione, dal quasi-mercato ed incentivo alla regolazione diretta.

Della *opzione prescelta*, la relazione deve indicare "gli svantaggi e i vantaggi" (l'allegato non fa uso dell'espressione: costi e benefici), "adeguatamente misurati e quantificati", nella loro proiezione temporale. Sono da evidenziare i relativi "vantaggi collettivi netti"

Inutile dire quale sia la complessità e delicatezza di tale fase, tenuto conto altresì che un intervento regolatorio può ben incidere su beni (quali la salute, la qualità ambientale o urbana, la riservatezza, la tutela del consumatore, ecc.) non sempre immediatamente riconducibili a valori monetari. Peraltro, profili di misurazione non paiono eludibili.

L'esposizione dei motivi che han condotto alla scelta dell'opzione regolatoria proposta, dev'essere corredata inoltre dalla puntuale indicazione degli *oneri informativi* da essa derivanti (della particolare categoria di costi di conformità, costituita dagli oneri informativi, si è discusso nel *dossier* n. 9 della presente collana).

Ancora, la relazione AIR evidenzia i fattori - siano essi di politica economica o socio-culturali o amministrativi e gestionali - che possano incidere sui prevedibili effetti dell'opzione prescelta.

Per quest'ultimo riguardo, è da approfondire nella relazione altresì l'incidenza della opzione prescelta sulla organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni. Ed ancorché il regolamento - diversamente dalla precedenti direttive in materia di AIR - non dia autonomo risalto ai presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali dell'intervento regolatorio, pare siano da approfondire nella relazione, circa le amministrazioni, i vincoli organizzativi (dati dalla struttura organizzativa attuale delle amministrazioni attuatrici; dalla disponibilità di risorse finanziarie, informative, umane adeguatamente formate), oltre che le attività di conformazione all'opzione prescelta (in termini di raccolta e controllo di dati, di informazione all'utenza, di controllo dell'adempimento della regola, ecc.).

La relazione AIR altresì evidenzia - per gli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività di impresa - l'incidenza *sul*

*corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.*

E' sezione informativa che amplia alcuni riferimenti, recati dalla precedente direttiva AIR del 2000.

Chiaro è qui il richiamo all'esperienza del Regno Unito, ove l'analisi d'impatto della regolamentazione in materia di concorrenza (svolta in prevalenza dall'Ufficio per la correttezza nel commercio: *Office of fair trading*, dipartimento governativo non-ministeriale, istituito nel 2002 con l'*Enterprise Act*) è parte integrante del più generale documento d'analisi d'impatto (*Impact assessment*). Questo, in relazione ad ogni proposta legislativa che possa avere un impatto sulla concorrenza – non solo dunque per i disegni di legge inerenti il diritto *antitrust* in senso proprio (cfr. il *dossier* n. 5 della presente collana).

A tal fine, l'*Office of fair trading* ha predisposto (agosto 2007) un documento d'analisi d'impatto della regolamentazione in materia di concorrenza (*Competition assessment*), la cui formulazione riecheggia nella sezione dell'Allegato del regolamento dedicata alla concorrenza.

Una ultima sezione della relazione AIR è centrata sulle *modalità di attuazione* dell'opzione regolatoria prescelta.

Vi sono riportati: i soggetti responsabili dell'attuazione; le eventuali azioni di informazione del pubblico; gli strumenti per il controllo ed il monitoraggio; gli eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico.

Traspare l'intento di valorizzare la valutazione degli effetti di una regolazione, affidata alla VIR ma già da impostare in fase di progettazione di un'opzione regolatoria.

Sempre più in Europa la valutazione è intesa come un *processo* che accompagna la decisione delle autorità pubbliche di regolamentare una determinata materia. Così è ad esempio nel Regno Unito, secondo le indicazioni del *Regulators' Compliance Code. Statutory Code of Practice for Regulators*, entrato in vigore nell'aprile del 2008 (cfr. il *dossier* n. 6 della presente collana); ed in Spagna (Stato federale fortemente decentrato) l'istanza di un sistema pubblico di valutazione ha portato alla istituzione di una Agenzia statale della valutazione delle politiche pubbliche e della qualità dei servizi (colà istituita dalla legge n. 28 del 2006).

Sullo stato di attuazione dell'AIR, è previsto dalla legge n. 246 che il Governo annualmente riferisca al Parlamento (entro il 30 aprile).

Sui contenuti della *relazione annuale*, si sofferma l'**articolo 11** del regolamento.

La relazione riporta il numero ed i casi di effettuazione dell'AIR (e della VIR) ovvero di esenzione da essa, dà conto delle criticità delle procedure, riferisce circa le metodologie seguite per la stima dei "vantaggi e svantaggi", contiene richiami all'esperienza valutativa estera.

Quale riflessione conclusiva, può rilevarsi che l'AIR, così come configurata dal regolamento sopra illustrato, se pare semplificata in alcuni suoi profili, è per converso arricchita di nuovi contenuti per altri. Né può dirsi scaturire, da alcune cautele semantiche (ad esempio circa i costi e benefici delle opzioni regolatorie), l'elisione di qualsivoglia elemento (inevitabilmente complesso) di misurazione e quantificazione.

Sulla scorta della 'cornice' del regolamento, molto dipenderà dall'impegno delle amministrazioni proponenti, perché l'AIR possa approdare ad una fase diversa da quella di una perenne, e malferma, sperimentazione.

**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**  
**11 settembre 2008, n. 170**

***Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246***

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 3 novembre 2008, n. 257.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

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

- a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;
- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
- d) i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento di cui al comma 10;

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

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

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

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

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

Visto il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80, recante «Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione» e, in particolare, l'articolo 1, che ha previsto l'istituzione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADOTTA

il seguente regolamento:

## Art. 1

### *Oggetto*

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

## Art. 2

### *Ambito di applicazione dell'AIR*

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

## Art. 3

### *Organizzazione delle attività*

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

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

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

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

#### Art. 4

##### *Metodi di analisi e modelli di AIR*

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

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

#### Art. 5

##### *Svolgimento dell'istruttoria e fasi della consultazione*

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

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

- a) proporzionalità;
- b) flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati;
- c) trasparenza delle procedure e degli atti, finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria, pur tenendo conto della portata del provvedimento e delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione legislativa.

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

4. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.



400, sono definiti i criteri generali e le procedure della fase della consultazione.

## Art. 6

### *Contenuti della relazione AIR*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f) l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, con l'evidenziazione dei relativi vantaggi collettivi netti, l'analisi dei presupposti di natura giuridica, organizzativa, economico-sociale e l'indicazione degli obblighi

informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini;

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

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

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

l) la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità;

m) la descrizione delle modalità del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica.

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

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

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

## Art. 7

### *Presentazione della relazione AIR*

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

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

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

#### Art. 8

##### *Ipotesi di esclusione dell'AIR*

1. L'AIR non è effettuata per i seguenti atti normativi:
  - a) disegni di legge costituzionale;
  - b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
  - c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

#### Art. 9

##### *Casi di esenzione dall'AIR*

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

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

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

4. Si procede comunque alla effettuazione dell'AIR, anche nei casi di cui all'articolo 8, ove sia richiesto dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione (di seguito «Comitato»).

#### Art. 10

##### *Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)*

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

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

#### Art. 11

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

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

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

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

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

4. Entro il 31 marzo di ogni anno, ciascuna amministrazione di cui all'articolo 3, per quanto di rispettiva competenza, fornisce al DAGL gli elementi informativi di cui ai commi 1, 2 e 3, inviando una relazione corredata dai documenti necessari. In particolare, il Dipartimento degli affari regionali, sentita, ove occorra, la Conferenza Unificata, fornisce le informazioni riguardanti le attività delle regioni e degli enti locali.

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

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

## **ALLEGATO A**

### **(ARTICOLO 4)**

#### **MODELLO DI RELAZIONE AIR**

##### **SEZIONE 1. IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI.**

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

In particolare, la sezione contiene i seguenti elementi:

A) la sintetica descrizione del quadro normativo vigente;

B) l'illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione;

C) la rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo;

D) la descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento;

E) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

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

## SEZIONE 2. LE PROCEDURE DI CONSULTAZIONE.

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

## SEZIONE 3. LA VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO («OPZIONE ZERO»).

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

## SEZIONE 4. LA VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE DI INTERVENTO REGOLATORIO.

La sezione descrive le opzioni alternative di intervento regolatorio, diverse da quella proposta, esaminate nel corso dell'istruttoria, con particolare attenzione alle ipotesi normative formulate dai soggetti

interessati nelle fasi di consultazione, alla rilevanza e alla concreta attuabilità delle diverse opzioni presentate, al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

## SEZIONE 5. LA GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA.

La sezione descrive l'intervento regolatorio prescelto, indicando:

A) il metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti;

B) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti;

C) la puntuale indicazione degli obblighi informativi (OI) ovvero tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche. Occorrerà che l'analisi elenchi puntualmente gli OI introdotti con l'opzione prescelta, evidenziando come tale opzione minimizzi i relativi «costi amministrativi» posti a carico dei destinatari diretti ed indiretti, con particolare enfasi per i costi amministrativi delle imprese. La metodologia di misurazione per i costi amministrativi generati legati agli OI dovrà preferibilmente riferirsi allo EU Standard Cost Model, il metodo adottato dalla Commissione europea sulla base delle esperienze dei Paesi europei;

D) l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate;

E) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).

## SEZIONE 6. L'INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE.

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

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

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

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

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

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

## SEZIONE 7. LE MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO.

La sezione descrive:

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



**L. 28 novembre 2005, n. 246*****Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*****(articolo 14, commi 1-11)**

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 1 dicembre 2005, n. 280.

## Art. 14

*Semplificazione della legislazione*

1. L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative.

2. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo.

3. L'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8.

4. La verifica dell'impatto della regolamentazione (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. La VIR è applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata periodicamente a scadenze biennali.

5. Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:

a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;

b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;

c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;

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

6. I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.

7. 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.

8. Il DAGL assicura il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR. Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR.

9. Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

10. Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR.

11. È abrogato l'articolo 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50.

**Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri**  
**21 settembre 2001.**

***Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della  
regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni***

*pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 25 ottobre 2001, n. 249.*

**IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 5, della legge 8 marzo 1999, n. 50, il quale stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono definiti, in via sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sull'attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante norme sul riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993 recante il regolamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Vista la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998 relativa agli adempimenti del Governo in materia di istruttoria legislativa;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000, che ha fornito prime indicazioni per la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 agosto 2001 recante delega al Ministro per la funzione pubblica per la semplificazione del sistema di regolazione e per l'attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50;

Vista la raccomandazione ai Paesi membri, adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995, sul miglioramento della qualità della normazione pubblica ed il rapporto OCSE, del maggio 1997, sulla riforma della regolazione;

Vista la dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del trattato sull'Unione europea ed allegata al trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997, concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria;

Visto il rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia del 2001, in cui l'AIR è considerata come una tra le riforme dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione, e le relative raccomandazioni;

Visto il «Rapporto iniziale» del marzo 2001 del «Gruppo consultivo di alto livello» sulla qualità della regolamentazione a livello europeo, costituiti dai Ministri europei della funzione pubblica nel novembre 2000;

Viste le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001, e in particolare il punto 23, in cui si considera l'AIR come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice ed efficace;

Considerata la necessità di definire principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo;

Valutata l'opportunità di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione al fine di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo, ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'AIR;

Su proposta del Ministro per la funzione pubblica;

Sentito il Consiglio dei Ministri nella riunione del 31 agosto 2001;

ADOTTA  
la seguente direttiva:

#### *I - Finalità.*

1. L'art. 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, ha introdotto l'analisi di impatto della regolazione (di seguito denominata AIR) nel nostro ordinamento. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 ha fornito prime indicazioni per l'avvio della fase di sperimentazione.

2. La presente direttiva contiene gli indirizzi volti a ridefinire e rendere efficace la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni al fine di una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo, ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'AIR.

3. La nuova attività di sperimentazione è finalizzata a:

a) responsabilizzare i singoli Ministeri nella realizzazione delle analisi e sviluppare le capacità tecniche necessarie all'interno delle singole amministrazioni;

b) ampliare e diversificare il novero dei casi-pilota;

c) definire criteri di individuazione delle ipotesi in cui non è necessario sottoporre lo schema di un atto normativo ad AIR, anche in base al parametro della rilevanza dell'impatto della norma sui destinatari;

d) definire prime modalità di monitoraggio e verifica ex post dell'impatto della regolamentazione (VIR), del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l'AIR;

e) realizzare, al fine di una effettiva attuazione dell'AIR, un esteso programma di riqualificazione dei dipendenti pubblici che dovranno svolgere le analisi;

f) individuare le modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell'AIR nell'ambito del procedimento di progettazione, redazione e approvazione degli atti normativi da parte del Governo;

g) sviluppare forme di coordinamento istituzionale tra il Governo e il Parlamento in materia di AIR;

h) individuare, in relazione alle attività previste dalla presente direttiva, misure di rafforzamento dei settori giuridico-legislativi dei Ministeri, anche con l'inserimento di specifiche professionalità.

## II - *Organizzazione.*

1. La guida strategica della sperimentazione è attribuita ad un comitato di indirizzo, presieduto dal Ministro per la funzione pubblica e composto dal capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (di seguito denominato DAGL), con funzioni di vice presidente, da un vice segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, designato dal segretario generale, dal capo del Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal capo ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, dal coordinatore del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (di seguito denominato Nucleo), e dal direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione (di seguito denominata SSPA).

2. Il comitato:

- a) definisce ed aggiorna il piano operativo della sperimentazione;
- b) approva il piano di formazione;
- c) coordina le attività di comunicazione istituzionale sull'AIR;
- d) individua, a seguito di consultazione con i singoli Ministeri, almeno venti casi di sperimentazione riconducibili a diverse tipologie di atto normativo (disegno di legge, decreto legislativo, regolamento governativo, regolamento ministeriale, provvedimento di attuazione di direttiva comunitaria);
- e) verifica, anche tramite rapporti intermedi, l'andamento della sperimentazione, adottando tutte le misure necessarie per assicurarne l'efficacia;
- f) ridefinisce la realizzazione dell'AIR sulla base di una o, eventualmente, più griglie metodologiche differenziate a seconda del tipo di intervento normativo e verifica l'opportunità del modello di AIR basato su una doppia fase di analisi (preliminare e finale);
- g) valuta i risultati della sperimentazione;
- h) approva il manuale delle pratiche per la realizzazione dell'AIR.

3. Ciascun Ministro individua un «referente per l'analisi di impatto della regolamentazione», responsabile nei confronti del comitato di indirizzo dell'andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero. In particolare, il referente per l'AIR dovrà assicurare, con il coinvolgimento dei singoli uffici di settore, la realizzazione dell'analisi di impatto per ciascuno dei casi-pilota di competenza di quel dicastero.

4. Il DAGL assicura il coordinamento tra le attività dei diversi Ministeri e valuta, anche con il supporto del Nucleo, l'AIR (sia preliminare che finale) prodotta dai singoli Ministeri, demandando alle amministrazioni, laddove necessario, di operare integrazioni.

5. La SSPA sottopone al comitato direttivo un progetto di piano di formazione del personale coinvolto nell'applicazione dell'AIR e ne cura la realizzazione.

### III - Attività.

1. La nuova attività di sperimentazione si divide in quattro fasi secondo il calendario stabilito dal comitato:

a) prima fase: si costituirà il comitato di indirizzo, si individueranno i «referenti per l'analisi di impatto», si predisporranno il piano operativo iniziale della sperimentazione ed il piano della formazione, si individueranno i casi oggetto della sperimentazione;

b) seconda fase: si realizzeranno la sperimentazione ed il programma di formazione;

c) terza fase: nel corso di questa fase si predisporrà il rapporto finale di valutazione delle attività di sperimentazione e si definiranno le modalità di introduzione a regime dell'AIR;

a) quarta fase: si redigerà il manuale delle pratiche per la realizzazione dell'AIR.





**Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri**  
**27 marzo 2000**

*Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione*

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 23 maggio 2000, n. 118.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge 8 marzo 1999, n. 50 recante delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi ed in particolare l'articolo 5, che stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono definiti, in via sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993 recante il Regolamento interno del Consiglio dei Ministri;

Visti la raccomandazione ai Paesi membri adottata dall'OCSE il 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità della normazione pubblica e il rapporto OCSE del maggio 1997 sulla riforma della regolazione;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante la delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, e successive modifiche e integrazioni;

Vista la dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione europea e allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria;

Vista la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998 relativa agli adempimenti del Governo in materia di istruttoria legislativa;

Visto il decreto legislativo n. 303 del 30 luglio 1999, recante norme sul riordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

Considerata la necessità di definire principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo;

Valutata l'opportunità di integrare l'analisi di impatto della regolamentazione con l'analisi dell'incidenza degli atti normativi del Governo sull'assetto della regolamentazione di ciascun settore, anche ai fini di una più agevole comprensione delle innovazioni introdotte;

Sentito il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure di cui all'articolo 3 della legge 8 marzo 1999, n. 50;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2000 recante delega al Ministro per la funzione pubblica per la semplificazione del sistema di regolazione e per l'attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50;

EMANA

la seguente direttiva:

## I) OGGETTO E AMBITO DI APPLICAZIONE.

### *Analisi tecnico-normativa (ATN) e Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)*

1. La presente direttiva definisce tempi e modalità di effettuazione:

a) dell'analisi tecnico-normativa (ATN);

b) in via sperimentale e per la durata di un anno, dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, ai sensi dell'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50.

2. Le suddette analisi sono contenute in due distinte relazioni che accompagnano gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali. Esse sono trasmesse al Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL) dalle amministrazioni proponenti, insieme con la relazione illustrativa e la relazione tecnico-finanziaria, ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. Per i regolamenti di

cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le relazioni sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dalle amministrazioni competenti all'atto della comunicazione.

3. Le relazioni di cui al punto 2 debbono essere redatte anche per le circolari e le regole tecniche contenute in atti non normativi ed inviate al DAGL prima dell'emanazione definitiva.

#### *Supporto tecnico del DAGL e del Nucleo*

4. Durante la fase di sperimentazione, le amministrazioni possono richiedere il supporto tecnico del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure (Nucleo) nella redazione dell'ATN e dell'AIR in tutte le relative fasi.

5. Se il DAGL, anche su segnalazione del Nucleo, ritiene carenti o insufficienti l'ATN o l'AIR, restituisce lo schema all'amministrazione proponente con le osservazioni e indicazioni operative cui attenersi nella redazione, integrazione o rettifica. In ogni caso, la carenza o la insufficienza dell'ATN o dell'AIR sono rilevate e segnalate dal DAGL, anche su iniziativa del Nucleo, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché al Ministro per la funzione pubblica allorché questi sia delegato per la riforma della regolazione, prima della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, prima della sua adozione.

#### *Casi di esclusione dall'analisi.*

6. Durante la fase di sperimentazione, il DAGL, anche su proposta del Nucleo, può individuare alcune categorie di interventi per i quali, in ragione del limitato impatto a carico dei destinatari o delle pubbliche amministrazioni, l'AIR non è necessaria.

7. Le amministrazioni proponenti possono richiedere al DAGL di non effettuare l'AIR, esponendone le ragioni. Il DAGL, sentito il Nucleo, può autorizzare la prosecuzione dell'istruttoria normativa anche in assenza dell'AIR. A tal fine le amministrazioni comunicano quadrimestralmente al DAGL l'elenco degli interventi regolatori che intendono proporre, con

l'indicazione di quelli per i quali chiedono motivatamente di non effettuare l'AIR.

## II) L'ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN).

1. L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, dà conto della sua conformità alla Costituzione e alla disciplina comunitaria nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione.

2. L'ATN, inoltre, dà conto della correttezza delle definizioni e dei riferimenti normativi contenuti nel testo della normativa proposta, nonché delle tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti, riportando eventuali soluzioni alternative prese in considerazione ed escluse.

3. L'analisi è condotta anche alla luce della giurisprudenza esistente e di eventuali progetti di modifica della stessa materia già in corso di esame.

4. La relazione contenente l'ATN è redatta secondo lo schema di cui alla scheda A) allegata alla presente direttiva

## III) L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR).

1. L'AIR è uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace.

2. L'AIR consiste:

a) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche;

b) nella valutazione dell'impatto della regolamentazione sui cittadini e sulle imprese.

3. L'AIR contiene la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione la cui eventuale adozione è in discussione e delle opzioni

alternative, nonché la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria.

4. Nella concreta realizzazione dell'AIR, oltre ad osservare quanto disposto ai successivi punti IV e V e a utilizzare come modello di riferimento le schede allegate, le amministrazioni destinatarie della presente direttiva si atterranno alle istruzioni della «Guida essenziale alla redazione dell'AIR» predisposta, con l'ausilio del Dipartimento della funzione pubblica, dal Nucleo d'intesa con il DAGL.

#### IV) L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR) - ELEMENTI DELLA SCHEDA PRELIMINARE.

1. Nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento, al DAGL e al Nucleo è trasmessa una scheda preliminare di impatto della regolamentazione, in cui sono descritti almeno i seguenti elementi, di cui dar conto secondo lo schema di cui alla scheda B) allegata al presente testo:

a) ambito dell'intervento con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti;

b) esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo;

c) obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo dell'atto normativo;

d) presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale;

e) aree di criticità;

f) opzioni alternative alla regolazione tra cui, almeno, la «opzione nulla» (consistente nella rinuncia ad alterare la situazione normativa esistente) e l'opzione di deregolazione di tutta o parte della materia, nonché altre eventuali opzioni regolative;

g) strumento tecnico-normativo più appropriato.

2. La scheda preliminare contiene una valutazione conclusiva con cui si dimostra che l'intervento di regolamentazione proposto è la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni, inclusa quella di lasciare immutata la situazione esistente («opzione nulla»)

#### V) L'ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR) - ELEMENTI DELLA SCHEDA DI ANALISI DI IMPATTO.

1. Una volta iniziata l'istruttoria normativa, nella fase di elaborazione dello schema di atto normativo, l'attività di analisi di impatto dovrà da un lato verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare, dall'altro simulare gli effetti dell'intervento sull'organizzazione e sull'attività della pubblica amministrazione e sull'attività dei destinatari diretti e indiretti.

2. I risultati di tali attività ed operazioni conducono alla redazione di uno schema definitivo di intervento normativo. Essi sono riportati - al momento della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri o, in caso di regolamento di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, della sua adozione - nella scheda di AIR di cui al punto I, 2 della presente direttiva, secondo lo schema riportato nella scheda C) allegata al presente testo.

3. Gli elementi della scheda di analisi dell'impatto sono i seguenti:

- a) ambito dell'intervento; destinatari diretti e indiretti;
- b) obiettivi e risultati attesi;
- c) illustrazione della metodologia di analisi adottata;
- d) impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni; condizioni di operatività;
- e) impatto sui destinatari diretti;
- f) impatto sui destinatari indiretti.

#### VI) MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA - MANUALE DI PRATICHE DI AIR.

1. Il DAGL, in collaborazione con il Nucleo, effettua il monitoraggio sul recepimento e sullo stato di attuazione delle disposizioni della presente direttiva.

2. Al termine della fase di sperimentazione, sulla base dei dati derivanti dal monitoraggio, il DAGL, avvalendosi del Nucleo, predispone una relazione al Presidente del Consiglio sulla sperimentazione, con particolare riferimento agli effetti e ai risultati della medesima.

3. Al termine della fase di sperimentazione, tenendo conto delle sue risultanze, il Nucleo, con l'ausilio del Dipartimento della funzione pubblica, può curare la produzione e la divulgazione di un manuale di pratiche di redazione dell'AIR

## **Allegato A**

### **GRIGLIA METODOLOGICA PER LA STESURA DELLA RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA**

1. Aspetti tecnico-normativi in senso stretto:

- a) necessità dell'intervento normativo;
- b) analisi del quadro normativo;
- c) incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti;
- d) analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario;
- e) analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale;
- f) verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali;
- g) verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione.

2. Elementi di drafting e linguaggio normativo:

- a) individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso;

b) verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi;

c) ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti;

d) individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

3. Ulteriori elementi da allegare alla relazione:

a) indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto;

b) verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.

## **Allegato B**

### **SCHEDA PRELIMINARE DI ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE**

(Da inviare al DAGL e al Nucleo nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento):

a) ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti

confini soggettivi e oggettivi entro i quali opera l'intervento normativo proposto;

individuazione dei «soggetti destinatari» che sono quelli compresi nelle categorie direttamente menzionate nello schema di intervento normativo;

individuazione degli eventuali «soggetti coinvolti» cioè le categorie socio-economiche sulle quali l'intervento avrà comunque un effetto;

b) esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo



motivazione della necessità dell'intervento: aspettative di chi manifesta le esigenze e di quelle dei potenziali destinatari, anche differenziandole dagli obiettivi che si pone l'amministrazione;

individuazione di esigenze e aspettative anche attraverso procedure di consultazione pubblica trasparenti e aperte a tutti i potenziali destinatari, come quella dell'Osservatorio per la semplificazione istituito ai sensi dell'art. 1, comma 2, legge n. 50/1999;

c) obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo

indicazione, sulla base delle esigenze di cui alla lettera b), degli obiettivi del provvedimento, della loro portata (generale o specifica), dei rapporti tra gli obiettivi medesimi, dell'orizzonte temporale in cui i risultati auspicati dovrebbero manifestarsi;

d) presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale

presupposti organizzativi: condizioni necessarie per una corretta attuazione dell'intervento normativo da parte delle amministrazioni pubbliche, delle strutture intermedie e dei destinatari. La carenza di tali condizioni costituisce una «criticità» (vedasi n. 5);

presupposti finanziari: disponibilità di bilancio per l'attuazione dell'intervento;

presupposti economici: esistenza di ricadute su uno o più settori economici non direttamente ricomprese negli obiettivi dell'intervento;

presupposti sociali: esistenza di ricadute di natura sociale;

e) aree di «criticità»

vincoli per i quali non v'è una ragionevole certezza che possano essere superati con un costo accettabile. Le aree di criticità incorporano una quota non trascurabile di rischio per il buon fine dell'intervento normativo proposto. Caso particolare ed importante di criticità è quello delle condizioni il cui mancato soddisfacimento provoca il fallimento degli obiettivi dell'intervento;

f) opzioni alternative alla regolazione e opzioni regolatorie

valutazione delle opzioni regolatorie possibili;

valutazione, in primo luogo, della così detta «opzione nulla», cioè dell'alternativa di lasciare immutata la situazione esistente: talvolta una migliore attuazione della regolamentazione esistente può rivelarsi la soluzione migliore;

valutazione di opzioni che non richiedono interventi regolamentari o legislativi in senso stretto: adozione di codici di autoregolamentazione, azioni di politica economica, emanazione di direttive esplicative o informative;

g) strumento tecnico normativo eventualmente più appropriato

accertata e motivata l'inevitabilità dell'intervento regolatorio, considerazione delle possibili opzioni tra i diversi livelli regolatori (ad esempio, un intervento sulle fonti primarie - e di che tipo: disegno di legge, decreto legislativo o decreto-legge - o su quelle secondarie - e con che tipo di regolamento: di delegificazione, governativo, ministeriale, etc.).

### **Allegato C**

#### **SCHEDA FINALE DI ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE**

(Da allegare allo schema di atto normativo)

a) ambito dell'intervento; destinatari diretti e indiretti

verifica delle indicazioni fornite nella corrispondente parte della scheda preliminare, integrandola con una lista di tutte le categorie potenzialmente coinvolte sotto il profilo economico dall'introduzione della regolamentazione;

b) obiettivi e risultati attesi

gli obiettivi sono definiti nei termini descritti per la scheda preliminare e costituiscono l'aspetto qualitativo dell'atto normativo;

i risultati attesi corrispondono alla stima dell'impatto immediato dello stesso;

c) illustrazione della metodologia di analisi adottata

illustrazione e giustificazione della scelta degli strumenti analitici adottati per l'AIR in relazione all'ambito dell'intervento nonché agli obiettivi dello stesso;

d) impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni; condizioni di operatività

valutazione degli effetti della nuova regolamentazione sull'amministrazione in relazione alle strutture e a possibili nuovi modelli organizzativi imposti dall'atto normativo, secondo criteri di efficienza ed efficacia, per i quali devono essere predisposti opportuni indicatori. Tali effetti comprendono anche l'analisi delle risorse interne all'amministrazione necessarie per rendere operativa la normazione che si vuole introdurre;

e) impatto sui destinatari diretti

e

f) impatto sui destinatari indiretti stima degli effetti immediati e differiti della nuova normativa sulle varie categorie di soggetti interessati. Tale valutazione si articola nell'individuazione delle categorie di costi e benefici economici e finanziari inerenti agli aspetti di produttività, crescita economica, reddito, concorrenza, occupazione e comprende la definizione di un'opportuna batteria di indicatori, nonché dei criteri per la loro applicazione. Al fine di definire con precisione le categorie di soggetti titolari di costi e benefici interni ed esterni, diretti e indiretti, tangibili e intangibili, sarà necessario attivare procedure di consultazione, ovvero sviluppare quelle già intraprese ai sensi della lettera b) dell'allegato B.



**Legge 8 marzo 1999, n. 50.***Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 marzo 1999, n. 56.

**Art. 5***Analisi dell'impatto della regolamentazione.*

1. [Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali] (1).

2. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

(1) Comma abrogato dall'articolo 14, comma 11, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

## **XVI legislatura, fascicoli pubblicati:**

### **n. 1**

*I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura*

(maggio 2008)

### **n. 2**

*La semplificazione normativa*

(maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

### **n. 3**

*Stato di avanzamento del 'taglia-leggi'*

(giugno 2008)

(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

### **n. 4**

*Tagliar leggi con decreto-legge*

(giugno 2008)

### **n. 5**

*Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito*

(luglio 2008)

### **n. 6**

*Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori*

(luglio 2008)

(in collaborazione con il Servizio Studi)

### **n. 7**

*Stato-Regioni e qualità della regolamentazione*

(settembre 2008)

(in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

### **n. 8**

*Novità in tema di analisi tecnico-normativa*

(settembre 2008)

### **n. 9**

*La semplificazione nella legge n. 133 del 2008*

(ottobre 2008)

### **n. 10**

*Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge*

*A.S. n. 1082*

(ottobre 2008)

### **n. 11**

*Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione*

(novembre 2008)

### **n. 12**

*Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione*

(novembre 2008)