



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

NOTA BREVE

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

Una panoramica sulla normativa vigente

ESPERIENZE N. 1

Marzo 2015

Nell'ordinamento statale italiano l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è stata introdotta con l'articolo 5 della legge n. 50 del 1999¹.

Dopo una fase di sperimentazione, la legge n. 246 del 2005² ha profondamente rivisto la materia, introducendo - a fianco dell'analisi di impatto (valutazione preventiva da effettuare in fase istruttoria) - la verifica di impatto (VIR), cioè una verifica degli effetti concretamente prodotti dall'atto normativo.

Secondo la definizione formulata nella citata legge n. 246, l'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. Nella individuazione e comparazione delle opzioni, le amministrazioni competenti devono tener conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.

¹ Legge 8 marzo 1999, n. 50, *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998* (articolo 5; il comma 1 del citato articolo è stato poi abrogato dall'articolo 14, comma 11, della legge n. 246 del 2005).

² Legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005* (articolo 14, commi 1-11).

L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo. È sottoposta all'AIR l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo, salvo casi di esclusione e di esenzione³. Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di applicazione dell'AIR.

In seguito il regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170⁴, ha recato la disciplina attuativa dell'AIR, definendo:

- a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di 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 e i contenuti generali della già citata relazione al Parlamento.

In merito all'ambito di applicazione, il regolamento specifica che 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 (articolo 2).

L'AIR non è invece effettuata per alcune tipologie di atti, indicate dall'articolo 8:

- 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.

³ Si ricorda che la legge n. 229 del 2003, all'articolo 12, prevede che le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotino, 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. Le citate autorità trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate.

⁴ 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.

L'articolo 9 del regolamento dispone la possibile esenzione dall'effettuazione dell'AIR in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

Sia nei casi di esclusione, che in quelli di esenzione, l'AIR può essere 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.

Per quanto riguarda la procedura, il regolamento conferma un modulo organizzativo - già precedentemente istauratosi - che prevede che l'AIR sia condotta presso le amministrazioni competenti (art. 6), con il coordinamento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri⁵, che in materia di AIR e VIR è il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario e internazionale. Ai sensi dell'articolo 3, è obbligo delle amministrazioni comunicare al DAGL le modalità organizzative prescelte. Di fatto, i Ministeri generalmente hanno individuato nell'ufficio legislativo l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'AIR⁶. 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. L'articolo 7 poi prevede che senza una "adeguata" relazione AIR (salvo i casi di esclusione e di

⁵ A tal fine, nell'ambito del DAGL è stato 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.

⁶ Sempre relativamente all'AIR si ricorda che, ai sensi dell'art. 5 del DPCM 21 dicembre 2012, gli uffici legislativi delle Amministrazioni centrali dello Stato ai quali è affidata la titolarità dell'analisi di impatto della regolamentazione si avvalgono del nucleo di valutazione della propria amministrazione ai fini del supporto tecnico per l'analisi di tutti i provvedimenti normativi che implicano effetti in termini di investimenti pubblici.

esenzione, di cui già si è detto), 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 DAGL, che può richiedere integrazioni alle amministrazioni proponenti, qualora ravvisi carenze nell'AIR da loro predisposta, ed esprime valutazioni sulla relazione da ultimo approntata, ai fini della iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri.

Ai sensi dell'articolo 4, contenuti, metodi di analisi e modelli di AIR sono determinati con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri, con una revisione almeno triennale⁷.

L'articolo 5 del regolamento dispone che la redazione della relazione AIR sia preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione⁸, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione. Le amministrazioni competenti comunicano al DAGL l'avvio dell'iniziativa istruttoria per l'acquisizione degli elementi finalizzati alla redazione della relazione AIR, indicando uno o più referenti dell'attività.

La relazione AIR è articolata in distinte sezioni, che indicano la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione, i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta. A seguito delle modifiche apportate alla legge n. 246 del 2005⁹ con le leggi n. 180 e n. 183 del 2011, la relazione deve inoltre dar conto, in apposite sezioni, sia della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi¹⁰ e dei relativi

costi amministrativi¹¹, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese, sia del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria¹².

La relazione deve illustrare anche una serie di altri aspetti, tra i quali:

- il contesto in cui si pone l'iniziativa normativa e i suoi obiettivi;
- l'indicazione delle consultazioni effettuate;
- l'analisi delle diverse opzioni rilevanti di intervento (incluso quella di non intervento, cosiddetta "opzione zero") e la giustificazione della opzione prescelta;
- la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sui processi di liberalizzazione e sulle libertà assicurate ai soggetti dall'ordinamento giuridico;
- la descrizione delle modalità attuative dell'intervento (anche ai fini della sua effettiva conoscibilità e pubblicità) e di monitoraggio dei suoi effetti¹³.

La relazione AIR deve indicare le fonti da cui sono tratti i dati utilizzati per l'analisi, le modalità e i risultati delle consultazioni effettuate oppure dar conto delle ragioni per cui non si è proceduto allo svolgimento di consultazioni con i soggetti e le categorie interessate; può essere resa pubblica dall'amministrazione competente, anche nel corso di svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo, anche mediante strumenti informatici o in una apposita sezione del sito Internet.

Infine l'articolo 11 del regolamento si sofferma sui contenuti della relazione annuale che il Governo deve presentare al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR. Tale relazione deve indicare:

- a) il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata;

⁷ Si veda la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013, *Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di Relazione AIR, ai sensi dell'articolo 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246*.

⁸ Il comma 4 dell'articolo 5 prevede che, con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, siano definiti i criteri generali e le procedure della fase della consultazione. Allo stato tale decreto parrebbe non essere stato ancora adottato.

⁹ Articolo 14, comma 5-bis e 5-ter.

¹⁰ Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

¹¹ I criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi sono stati stabiliti con il DPCM 25 gennaio 2013.

¹² Ai sensi dell'articolo 24-*quater* della legge n. 246 del 2005, l'amministrazione dà conto delle circostanze eccezionali, valutate nell'AIR, in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria.

¹³ A dare maggiore articolazione a tali voci è l'Allegato A al regolamento, che reca il modello di relazione AIR, poi aggiornato dall'allegato A alla direttiva 16 gennaio 2013.

- 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.

La relazione indica le eventuali criticità delle procedure AIR e VIR eseguite a livello del Governo nazionale e le possibili proposte migliorative; essa dà conto, infine, delle iniziative in materia di valutazione degli effetti preventivi e di verifica successiva degli atti normativi assunte in sede parlamentare. Può inoltre contenere elementi informativi sulla stima dei vantaggi e degli svantaggi, sulle procedure di consultazione seguite, sulle scelte organizzative adottate e sulle attività formative attuate, nonché sulle 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 esteri¹⁴.

In seguito, la legge n. 180 del 2011¹⁵ ha stabilito che Stato, regioni, enti locali ed enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione, anche attraverso l'effettiva applicazione della disciplina relativa all'AIR e alla VIR (articolo 6). Gli stessi soggetti sono tenuti a prevedere e regolamentare il ricorso alla consultazione delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese prima dell'approvazione di una proposta legislativa, regolamentare o amministrativa, anche di natura fiscale, destinata ad avere conseguenze sulle imprese. Ai sensi dell'articolo 8, entro il 31 gennaio di ogni anno, le amministrazioni statali trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri una relazione sul bilancio complessivo degli oneri amministrativi¹⁶, a carico di cittadini e imprese, introdotti

¹⁴ Per l'ultima relazione presentata al Parlamento si veda il doc. CCXIV, n. 1.

¹⁵ *Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese.*

¹⁶ Per oneri amministrativi si intendono i costi degli adempimenti cui cittadini ed imprese sono tenuti nei confronti delle pubbliche amministrazioni nell'ambito del procedimento amministrativo, compreso qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, tra-

ed eliminati con gli atti normativi¹⁷ approvati nel corso dell'anno precedente, ivi compresi quelli introdotti con atti di recepimento di direttive dell'Unione europea che determinano livelli di regolazione superiori¹⁸ a quelli minimi richiesti dalle direttive medesime, come valutati nelle relative analisi di impatto della regolamentazione. Infine, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013 ha individuato i metodi e i modelli da utilizzare ai fini dell'AIR degli atti normativi di recepimento di direttive europee e ha aggiornato il modello di relazione AIR.

UFFICIO PER LA VERIFICA
DELLA FATTIBILITÀ AMMINISTRATIVA E
PER L'ANALISI DI IMPATTO DEGLI ATTI *IN ITINERE*
ufficioair@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale.

smissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione.

¹⁷ Le disposizioni dell'art. 8 non si applicano con riferimento agli atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici.

¹⁸ Si ricorda che, ai sensi del comma 24-ter dell'art. 14 della legge n. 246 del 2005, costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie:

- l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive;
- l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari;
- l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.