



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

NOTA BREVE

L'AIR nelle autorità indipendenti

Una panoramica sulla normativa vigente

ESPERIENZE N. 2

Luglio 2015

Nel nostro ordinamento la creazione di autorità amministrative indipendenti è un fenomeno che si è delineato progressivamente e ha conosciuto un deciso sviluppo, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, con la spinta determinante dell'ordinamento comunitario.

Il ruolo principale delle autorità è quello di tutelare gli interessi pubblici e della collettività in specifici settori economici e di rilevanza sociale, in presenza di numerose categorie di interessi ed operatori. Un ampio dibattito si è svolto, nel corso degli anni, sulla costituzionalità delle autorità, sulla loro legittimazione democratica, sulla loro natura e indipendenza, sulle loro diverse funzioni; dibattito che è stato anche un riflesso della stratificazione legislativa che ha portato nel corso di alcuni decenni all'istituzione di enti con caratteristiche a volte disomogenee e con poteri diversi, da quelli regolamentari, a quelli consultivi e di segnalazione, a quelli di controllo e vigilanza, ispettivi, sanzionatori e di risoluzione di conflitti.

La legge 29 luglio 2003, n. 229¹, ha previsto infatti l'effettuazione dell'AIR da parte delle autorità amministrative indipendenti.

¹ Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001.

In particolare, l'articolo 12 ("Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti") recita al comma 1:

"Le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza, 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".

Del medesimo articolo, è da notare come il comma 2 preveda un meccanismo informativo mediante la trasmissione al Parlamento da parte delle autorità delle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate. A tutt'oggi parrebbe che a tale previsione normativa non si sia data nei fatti attuazione, non risultando la trasmissione al Parlamento delle AIR predisposte nel corso degli anni da parte delle autorità.

Tale mancata attuazione risulta in parte attenuata sia dalla presentazione da parte di tali Autorità al Parlamento delle relazioni annuali sull'attività svolta, che spesso - ma non sempre - contengono elementi informativi sulle AIR e sulle consultazioni effettuate, sia dalla presentazione da parte del Governo al Parlamento del doc. LXXXIII, recante la "Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione", che contempla una apposita sezione dedicata alle iniziative in materia di AIR delle citate autorità. Inoltre, anche a seguito dell'approvazione del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, che ha riordinato la disciplina sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, molte autorità pubblicano *on line* sui loro siti le AIR realizzate.

Si osserva comunque la mancanza di un punto unico di accesso nazionale a tutte le AIR, la cui realizzazione sarebbe auspicabile tenendo conto delle raccomandazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) in materia di qualità della legislazione. Nel rapporto *Better Regulation in Europe: Italy*

2012², si raccomanda infatti di rendere sistematicamente disponibili al pubblico le analisi di impatto della regolamentazione da un unico punto di accesso.

Ricalcando il modello del ciclo completo della valutazione, che implica l'effettuazione, unitamente all'analisi *ex ante*, anche di una valutazione *ex post* sugli effetti concretamente prodotti dagli interventi regolatori, la normativa in materia di autorità indipendenti stabilisce poi che queste "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" (articolo 12, comma 3, della citata legge n. 229); profilandosi, così, un «sistema quasi di VIR a livello degli atti in parola adottati dalle autorità amministrative indipendenti»³.

La citata legge provvede poi ad escludere dall'applicazione dell'articolo 12 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. 287⁴, vale a dire gli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Anti-trust) in materia di intesa restrittiva della concorrenza, di abuso di posizione dominante o di concentrazione e gli interventi che autorizzano intese.

Le succitate norme si limitano quindi a disporre sugli aspetti essenziali dell'AIR, demandando l'attuazione degli aspetti di dettaglio ad atti interni delle singole autorità.

In seguito ai primi tentativi applicativi dell'obbligo stabilito dall'articolo 12 della legge n. 229, si è sviluppato un ampio dibattito sulle motivazioni dell'introduzione dell'AIR nelle autorità indipendenti, nel quale si è sottolineato il ruolo strategico giocato dall'utilizzo dell'analisi di impatto quale strumento operativo per col-

² OECD, *Better Regulation in Europe: Italy 2012: Revised edition*, June 2013, OECD Publishing, Paris, 2013; raccomandazione n. 9, pag. 22.

³ Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Lo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella Relazione annuale del Governo al Parlamento. Un focus sull'attività AIR presso le autorità amministrative indipendenti*, a cura di L. Borsi, 2011, pag. 12.

⁴ *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*.

mare il *deficit* di legittimazione democratica e di carenza di rappresentatività delle autorità - che molta parte della dottrina lamentava - sia attraverso la promozione di strumenti partecipativi a favore dei privati nella formazione delle norme (consultazioni), sia attraverso la successiva trasmissione delle AIR al Parlamento.

Alla legge n. 229 hanno poi fatto seguito altre disposizioni che hanno ribadito l'obbligo di svolgere l'AIR per le autorità operanti in specifici settori.

Il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante il codice delle comunicazioni elettroniche, specifica - all'articolo 13, commi 8 e 9 - che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)⁵ si dota di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione, e che ogni atto di regolamentazione dell'Autorità stessa deve recare l'AIR ed essere conseguentemente motivato.

La legge 18 aprile 2005, n. 62⁶, dispone in merito all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici⁷: oltre a conferire all'Autorità compiti

⁵ L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) è stata istituita con la legge 31 luglio 1997, n. 249, che le ha attribuito funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria, funzioni estese alle comunicazioni elettroniche con il decreto legislativo n. 259 del 2003. All'Autorità sono state altresì attribuite - dall'articolo 11, comma 1, della legge 18 agosto 2000, n. 248 - funzioni di vigilanza in materia di diritto d'autore da svolgere in coordinamento con la Società italiana degli autori ed editori (SIAE). Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha poi affidato ad AGCOM le funzioni di autorità di regolamentazione del settore postale con i connessi compiti in materia di regolazione, vigilanza e tutela degli utenti (articolo 21, comma 13, allegato A).

⁶ *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004.*

⁷ L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, istituita dall'articolo 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, ha poi assunto la denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici). Successivamente l'AVCP è stata soppressa e le sue competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici sono state trasferite all'Autorità nazionale anticorruzione (decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114; il medesimo decreto-legge ha inoltre, all'art. 22, introdotto alcune misure te-

di vigilanza nei settori relativi agli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, la citata legge prevede che la stessa si doti, nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione (articolo 25).

Successivamente, con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163⁸, la citata Autorità ha assunto la nuova denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP). L'articolo 8 del citato decreto, oltre a ribadire per la nuova Autorità quanto già stabilito dalla legge n. 62 del 2005 in materia di AIR, ha disposto l'utilizzo di metodi di consultazione preventiva da parte dell'AVCP al fine di migliorare la qualità dei propri atti, specificandone la procedura, da attuare attraverso la preventiva notizia del progetto di atto consentendo agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni da valutare motivatamente.

L'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262⁹, si riferisce ai procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali della Banca d'Italia, della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)¹⁰ e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP). In particolare, il comma 1 prevede che i provvedimenti aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono. Il comma 2 specifica che gli atti di cui al comma 1 sono accompagnati da una relazione che ne illustra le

se a razionalizzare i costi e le funzioni delle autorità amministrative indipendenti).

⁸ *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.*

⁹ *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari.*

¹⁰ Istituito con la legge 12 agosto 1982, n. 576, è stato sostituito in tutti i suoi poteri e funzioni dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), con il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.

conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le Autorità devono tener conto in ogni caso del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari. Si prevede quindi a questo fine, la consultazione degli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori. Il successivo comma 3 dispone in merito alla verifica dell'impatto degli atti adottati, stabilendo che le citate Autorità sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Con propri regolamenti le medesime Autorità potranno disciplinare l'applicazione dei principi di cui all'articolo citato, indicando altresì i casi di necessità e di urgenza o le ragioni di riservatezza per cui sia ammesso derogarvi.

Il decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 74¹¹, novellando l'articolo 191 del codice delle assicurazioni private, ha attribuito all'IVASS potestà regolamentare, specificando che i regolamenti sono adottati nel rispetto di procedure di consultazione aperte e trasparenti che consentano la conoscibilità della normativa in preparazione e dei commenti ricevuti anche mediante pubblicazione sul sito Internet dell'Istituto. All'avvio della consultazione l'IVASS rende noto lo schema del provvedimento e i risultati dell'analisi relativa all'impatto della regolamentazione, che effettua nel rispetto dei principi enunciati all'articolo 12 della legge n. 229 del 2003, e delle disposizioni regolamentari dell'IVASS.

Il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201¹², convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha istituito l'Autorità di regolazione dei trasporti (articolo 37, recante la liberalizzazione del settore dei trasporti). L'Autorità opera nell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui

alla legge 14 novembre 1995, n. 481¹³, che aveva già previsto le Autorità competenti, rispettivamente, per l'energia elettrica e il gas¹⁴ e per le telecomunicazioni¹⁵, preposte alla regolazione e al controllo dei settori di propria competenza.

Tenendo conto che ai fini della applicazione delle disposizioni sull'AIR rilevano in particolare le funzioni regolatorie¹⁶, l'elenco degli enti soggetti all'obbligo di effettuazione dell'analisi

¹³ *Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.*

¹⁴ La legge n. 481 del 1995 disciplina, all'articolo 3, il settore dell'energia elettrica e del gas, demandando ad appositi provvedimenti legislativi la disciplina degli altri settori. Con l'articolo 21, comma 19, del decreto-legge 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 2011, n. 214, all'Autorità sono state attribuite funzioni di regolazione e controllo anche in materia di servizi idrici da esercitare con gli stessi poteri attribuiti dalla legge istitutiva n. 481 del 1995. L'articolo 10, commi 17 e 18, del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, ha attribuito all'Autorità anche le funzioni di regolazione nel settore del teleriscaldamento e teleraffrescamento. In materia di valutazione *ex-ante* dell'impatto si veda anche l'art. 11, comma 3, del succitato decreto legislativo.

¹⁵ L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) è stata poi istituita con la legge 31 luglio 1997, n. 249; si veda la nota n. 6.

¹⁶ Si riportano al riguardo alcuni passi del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulle autorità amministrative indipendenti svolta dalla I^a Commissione permanente della Camera dei deputati (doc. XVII, n. 17 della XVI legislatura): «(...) la giustapposizione di discipline spesso non legate da una visione unitaria, ha impedito talvolta di collocare in modo armonico le autorità nel sistema istituzionale, soprattutto per quanto attiene al ruolo e ai poteri delle autorità nel sistema di governo parlamentare. (...) Allo stesso tempo è necessario che la disciplina delle autorità, che dà seguito alle decisioni assunte in sede europea, sia definita dalla legge nazionale nel rispetto degli equilibri costituzionali. Questo profilo appare di particolare rilevanza per ciò che attiene alla potestà di regolazione conferita alle autorità, giacché in questo caso il Parlamento attribuisce a tali organismi non poteri amministrativi, ma il potere di dettare norme generali e astratte, incidendo in modo rilevante sul sistema delle fonti. (...) In ogni modo, si potrebbe valutare l'opportunità di incrementare le garanzie procedurali (*notice and comment*, motivazione rafforzata degli atti, revisione periodica delle delibere, analisi di impatto della regolamentazione –AIR– e verifica dell'impatto della regolamentazione –VIR) come parziale correttivo alla sostanziale indipendenza dei regolamenti delle autorità indipendenti adottati in carenza di norme primarie di indirizzo».

¹¹ *Attuazione della direttiva 2009/138/CE in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e riassicurazione (solvibilità II).*

¹² *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.*

di impatto, ai sensi della vigente normativa primaria (legge n. 229 del 2003 e altre disposizioni settoriali), attualmente parrebbe includere, oltre alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, AGCOM e Autorità per la regolazione dei trasporti), anche altri organismi di differente natura tra i quali ad esempio la Banca d'Italia, la CONSOB, l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS - che ha sostituito in tutti i suoi poteri e funzioni l'ISVAP), la COVIP, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC - alla quale sono state trasferite le competenze dell'AVCP in materia di vigilanza dei contratti pubblici), e il Garante per la protezione dei dati personali.

Non parrebbero soggiacere all'obbligo di redazione dell'AIR - o comunque non risultano avviate attività in tal senso - l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Antitrust), che non è titolare in via diretta di compiti regolatori¹⁷, l'Autorità garante per l'infanzia e per l'adolescenza, anch'essa priva di poteri regolatori, la Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, che ha però il potere di fare proposte di regolazione provvisoria in mancanza di accordi o codici idonei di autoregolamentazione¹⁸.

A titolo informativo per quel che riguarda la creazione di nuove autorità indipendenti, si ricorda che recentemente è stata delineata la trasformazione in autorità amministrativa indipendente dell'Istituto nazionale di statistica (I-STAT)¹⁹; è stato inoltre istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private

della libertà personale²⁰.

Per completezza si ricorda inoltre che l'articolo 6 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, ha disposto che - per il perseguimento dell'obiettivo di riduzione degli oneri amministrativi definito in sede di Unione europea - le autorità amministrative indipendenti di vigilanza e garanzia effettivo, nell'ambito dei propri ordinamenti, la misurazione degli oneri amministrativi a carico delle imprese con l'obiettivo di ridurre tali oneri, proponendo le misure legislative e regolamentari ritenute idonee a realizzare tale riduzione.

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](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

¹⁷ Il doc. LXXXIII, n. 3, specifica che non essendo l'Antitrust titolare in via diretta di compiti regolatori, non si è dotata fino ad oggi di strutture stabilmente preposte all'AIR, né ha introdotto in modo sistematico procedure interne di analisi di impatto e di verifica di impatto. Si fa presente, peraltro, che nel corso del 2014 l'Autorità ha sottoposto a consultazione pubblica diversi schemi di atto di regolamentazione.

¹⁸ Si segnala comunque che, nell'organigramma della Commissione, al Servizio attività legislativa sono assegnate competenze in materia di analisi di impatto della legislazione sull'attività della Commissione.

¹⁹ Si veda l'art. 3 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e l'art. 13 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.

²⁰ Si veda l'art. 7 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.