



Senato della Repubblica

***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***

DOC. LXXXIII, N. 3

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

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



INDICE

<i>Nota di lettura</i>	<i>pag.</i> 1
1. Premessa: funzione dell'analisi di impatto della regolamentazione nell'ordinamento (AIR).....	" 3
2. I contenuti della Relazione annuale sullo stato di applicazione dell'AIR e il nodo della diffusione di metodologie e competenze.....	" 5
3. Le più recenti novità normative in materia di AIR.....	" 8
4. Un <i>focus</i> su altro ambito regolatorio: l'AIR nelle Autorità amministrative indipendenti	" 12
4.1 Il quadro normativo generale di riferimento in materia di Autorità indipendenti.....	" 12
4.2 Profili specifici: le previsioni per Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e COVIP della legge sul risparmio	" 13
4.3 I casi nelle diverse Autorità indipendenti.....	" 13
5. Considerazioni conclusive: prospettive di sviluppo dell'AIR e ruolo del Parlamento.....	" 21

NOTA DI LETTURA

La Relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è stata presentata dal governo in attuazione di quanto previsto dall'articolo 14, comma 10, della legge n. 28 novembre 2005, n. 246.

In base a tale disposizione, recante "*Semplificazione della legislazione*", "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".

Con il presente *dossier* si intende dare conto degli aspetti più rilevanti di tale documento, al fine di richiamare l'attenzione sul tema dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, che stenta ancora ad entrare nell'abitudine del processo di produzione normativa e, più in generale, di esame delle proposte regolatorie all'esame del Parlamento.

Il *dossier* incentra l'esame da un lato sullo stato di attuazione dell'AIR, come riferito dal governo nella Relazione al Parlamento, richiamando al riguardo le più recenti novità legislative in materia di analisi di impatto: il quadro normativo come più recentemente modificato attribuisce particolare rilevanza alle tematiche d'impresa, mirando in particolare ad incentivare l'uso dell'AIR in relazione alla stima di impatto dei provvedimenti rispetto alle istanze di semplificazione e di riduzione degli oneri amministrativi per le imprese, oltreché per i cittadini, rivestendo particolare rilevanza il contenimento degli oneri per gli operatori e per il sistema economico nel suo complesso.

In tal senso, l'AIR rileva sempre più in relazione agli obiettivi di snellimento, semplificazione e non sovrapposizione della produzione normativa: la cd. *better regulation*, dove per qualità della normazione si intende anche una produzione normativa incentrata sulle modalità della consultazione dei destinatari, sull'analisi costi-benefici dei provvedimenti, sulla motivazione *leggibile* delle scelte regolatorie.

Sotto altro profilo, si è ritenuto di operare uno specifico approfondimento dei contenuti della Relazione per la parte dedicata allo stato di attuazione dell'analisi di impatto in ambiti diversi dall'adozione di normazione primaria, avendo riguardo in particolare all'esperienza avviata in materia di AIR a livello di Autorità amministrative indipendenti.

In tale ambito, si registrano, infatti, esperienze rilevanti sul piano della strutturazione dello strumento dell'AIR nell'ambito dell'adozione delle scelte regolatorie: l'analisi di impatto appare presso talune Autorità elemento avviato, che si caratterizza per l'elaborazione di criteri e metodologie anche di natura flessibile, per un ampio ricorso allo strumento della consultazione, per una significativa considerazione del processo di analisi nell'apparato motivazionale della scelta di regolazione.

Lo specifico *focus* sull'evoluzione dell'AIR nella variegata compagine delle Autorità indipendenti ha inteso fornire un quadro delle diverse esperienze, potendo talune di queste costituire elemento di riflessione in relazione a possibili linee di sviluppo dello strumento dell'AIR anche a livello di normazione centrale, per quanto attiene specificamente alle opzioni regolatorie predisposte dal Governo e da sottoporre, anche per i profili della valutazione di impatto, all'esame del Parlamento.

1. Premessa: funzione dell'analisi di impatto della regolamentazione nell'ordinamento

L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) costituisce uno strumento a supporto della razionalizzazione dei processi decisionali e delle scelte regolatorie: essa consiste in un insieme di attività che le amministrazioni competenti ad una iniziativa regolatoria sono tenute a realizzare al fine di verificare *ex ante* l'opportunità di un nuovo intervento normativo e di valutarne i probabili effetti in termini di ricadute sui cittadini e sull'attività delle imprese, nonché sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Introdotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 50 del 1999, "*Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*" (articolo 5), l'AIR è stata successivamente disciplinata dalla legge n. 246 del 2005, "*Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*" (articolo 14, commi 1-11). Alla luce del dettato normativo, "*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. Nella individuazione e comparazione delle opzioni le amministrazioni competenti tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali. (...)*".

A seguito della sperimentazione dell'istituto, prevista già con Direttiva 2 settembre 2001, "*Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni*", sono poi stati adottati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri recanti i criteri generali e le procedure per la realizzazione dell'AIR, comprendenti la previsione delle fasi di consultazione; le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR; i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della verifica di impatto della regolamentazione (VIR); i criteri ed i contenuti generali della relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR (D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170; D.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212).

L'analisi di impatto della regolazione si inserisce tra gli strumenti per il miglioramento della qualità della regolazione, nel quadro delle strategie per la c.d. *better regulation*: unitamente alle altre relazioni previste a corredo delle proposte normative, tra cui si segnala l'analisi tecnico normativa (ATN)¹, se ne evidenzia anche a livello internazionale la centralità nel perseguire obiettivi di qualità della regolazione nell'ottica di assicurare la trasparenza nell'*iter* di proposta, modifica e approvazione dei provvedimenti normativi [OECD, *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005, OECD Publishing].

Si ricorda come, a livello centrale, la predisposizione dell'AIR sia prevista per gli atti normativi di iniziativa del Governo. Le amministrazioni competenti a presentare l'iniziativa normativa sono tenute a predisporre l'AIR e a comunicarne i contenuti al Dipartimento affari giuridici e legislativi (di seguito: DAGL) presso la Presidenza del Consiglio, investito di funzioni di coordinamento delle singole amministrazioni in materia, nonché chiamato a decidere sui casi di esenzione dall'AIR.

Si segnala, infine, come l'attività di perseguimento della qualità della regolazione, ivi incluso il tema dell'analisi di impatto della regolamentazione, veda impegnate, oltre alle autorità di governo a livello centrale, anche le articolazioni locali, registrandosi significative esperienze in tema di valutazione di impatto in regioni impegnate nell'attività di valutazione delle scelte regolatorie; per il rilievo del tema in ordine ai livelli periferici di governo si richiama l'accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, le province, i comuni e le comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007, dove oggetto di accordo è stato il ricorso, tra gli altri, agli strumenti dell'analisi tecnico normativa, dell'analisi di impatto della regolazione *ex ante*, della verifica di impatto *ex post*, nella linea del miglioramento della qualità della regolazione (articolo 1).

¹ Disciplinata dalla Direttiva 10 settembre 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante *Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)* e richiamata nella Relazione governativa in disamina quale strumento di *better regulation* per valutare l'incidenza dei provvedimenti con riferimento al quadro giuridico vigente.

2. I contenuti della Relazione annuale sullo stato di applicazione dell'AIR e il nodo della diffusione di metodologie e competenze

La Relazione governativa Doc. LXXXIII n. 3 al Parlamento (di seguito, Relazione n. 3) si articola, nella parte espositiva, in diverse sezioni, afferenti:

- la disamina del quadro nazionale in materia di strumenti per la *better regulation*;
- la disamina del quadro applicativo a livello di amministrazioni statali;
- le iniziative avviate in materia di formazione sul tema;
- l'esame del progetto POAT-DAGL;
- l'esame delle esperienze in diversi ambiti regolatori: Autorità indipendenti, altri livelli di *governance* e quadro comunitario ed internazionale;
- lo svolgimento di considerazioni conclusive.

La Relazione, che ha ad oggetto come arco temporale di riferimento l'anno 2011, riferisce sui diversi strumenti previsti nell'ordinamento italiano in materia di qualità della normazione; l'analisi dello stato di attuazione dei diversi strumenti, quali l'analisi di impatto e la verifica di impatto, oltreché l'analisi tecnico-normativa, rileva nell'ottica della considerazione del carattere complesso e unitario del 'circuitone della valutazione'.

Lo stretto legame tra AIR e VIR in un ciclo di valutazione 'completo'

La Relazione del Governo dà conto della stretta interconnessione tra l'analisi *ex ante* relativa all'impatto della regolamentazione (AIR) e la verifica *ex post* dell'impatto prodotto (VIR), facendo espressamente riferimento al tema della VIR nel corpo dell'analisi sullo stato di attuazione dell'AIR.

Si ricorda come, in base alla richiamata legge n. 246 del 2005 (articolo 14, commi 4, come modificato dal comma 2 dell'art. 3, D.L. 9 febbraio 2012, n. 5), ***"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"***.

Al riguardo, il Governo riferisce della fase "del tutto iniziale" in cui versa la verifica ex post degli effetti prodotti dagli atti normativi, anche alla luce di esigenze di chiarificazione su metodologie e modalità operative di realizzazione ed esposizione delle analisi, in un quadro di necessari intenti di omogeneizzazione delle linee di azione delle varie amministrazioni.

La Relazione dà in tal senso conto, allo stato attuale, di tre relazioni VIR prodotte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dieci dal Ministero della giustizia e due da parte del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, tutte in fase di approfondimento e riscontro all'interno del governo.

A conferma dello stretto legame tra i due 'volti' dell'analisi, la Relazione in esame evidenzia come la stessa analisi dell'opzione di non intervento - elemento caratterizzante ogni AIR - comporta un processo valutativo sulla situazione regolatoria esistente, implicando una sorta di VIR, seppur parziale, sugli atti normativi vigenti. Così come - rileva la Relazione - ogni intervento correttivo rispetto al quadro normativo vigente o ogni comunicazione sull'applicazione della normativa vigente, quali relazioni governative su stato attuativo di politiche o interventi, "implica necessariamente un'azione di verifica sull'impatto che la regolazione in vigore ha prodotto".

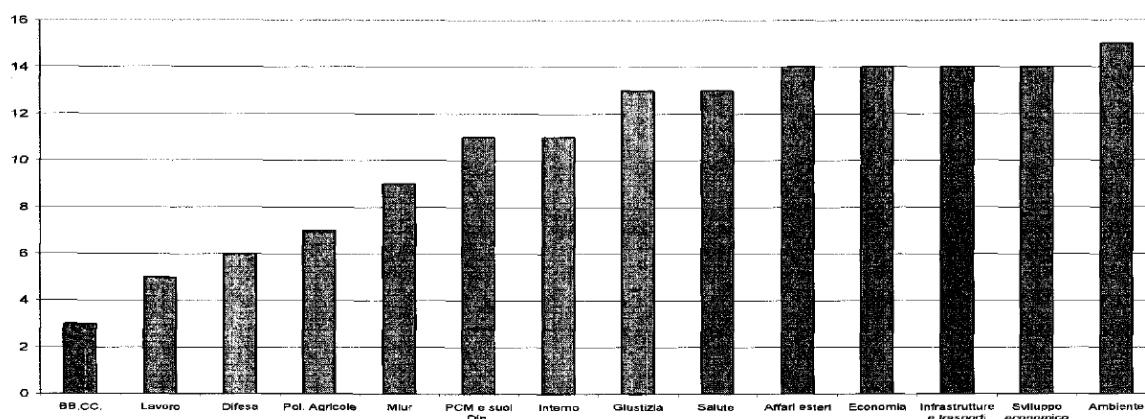
Si rinvia, su ciò, alle considerazioni conclusive del presente dossier.

Per quanto attiene allo stato di attuazione dell'AIR, su cui si incentra il presente approfondimento, si dà conto della produzione di 150 relazioni AIR riferite a schemi normativi sottoposti al Consiglio dei Ministri, di cui 68 riferite a schemi di decreti legislativi, 32 a disegni di legge, 50 a decreti del Presidente della Repubblica.

Si segnala, a tale riguardo, il considerevole numero, nell'arco temporale oggetto di analisi, di decreti-legge, risultanti sprovvisti di AIR, attesa la prevista clausola di esclusione dell'analisi di impatto nei casi proprio di necessità ed urgenza dell'intervento normativo.

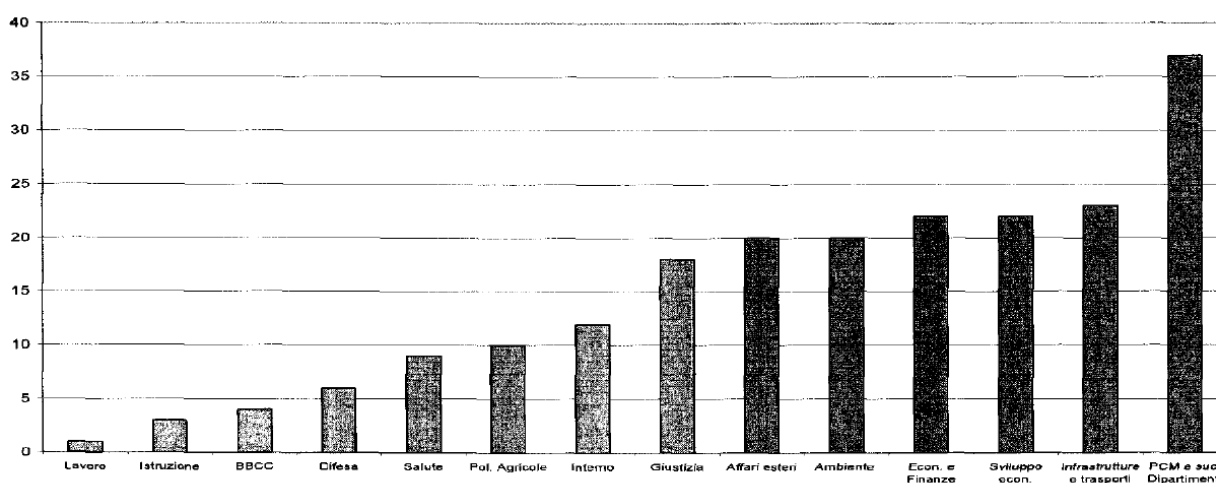
In particolare, si registrano, per il 2011, 12 casi di esenzioni dell'AIR, e 28 casi di esclusione della stessa, per la cui elencazione si rinvia al testo della Relazione governativa n. 3. Si riporta di seguito il grafico riassuntivo della ripartizione delle relazioni AIR tra le diverse amministrazioni dello Stato, con la precisazione che il dato relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri riguarda l'attività complessivamente ivi svolta, ivi inclusa quella relativa a Ministri senza portafoglio con strutture afferenti la Presidenza.

Figura 1 - Distribuzione delle Air tra le Amministrazioni. Anno 2011



Fonte: elaborazioni DAGL

Figura 2 - Distribuzione delle Air tra le amministrazioni. Anno 2010



Fonte: elaborazioni DAGL

Si rileva, nel raffronto tra l'anno 2010 e l'anno 2011, come nell'ultimo anno si profili una tendenza verso una maggiore distribuzione delle analisi di impatto tra le diverse le amministrazioni competenti alla predisposizione degli atti normativi, a fronte, nell'anno 2010, di una più sensibile concentrazione delle AIR presso la Presidenza del Consiglio e suoi Dipartimenti.

A tale riguardo, si evidenzia come la Relazione governativa sullo stato di applicazione dell'AIR sottolinei la centralità del tema della formazione del personale chiamato a svolgere le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione dei provvedimenti, attualmente demandate agli uffici legislativi dei singoli Ministeri, posto che l'elaborazione di metodologie di analisi e redazione (in materia di AIR così come di ATN e di VIR) e la creazione di specifiche competenze in materia costituiscono i nodi per la diffusione di una cultura della valutazione.

In particolare, si dà conto di un'attività a livello centrale a livello di DAGL, con corsi di aggiornamento e programmazione di attività formative suscettibili di incremento anche in possibile coordinamento con la Scuola Superiore della Pubblica amministrazione.

Inoltre, il "Progetto operativo di assistenza tecnica alle regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione" (POAT-DAGL), a cura del DAGL, che si propone - nel quadro del Progetto Operativo Nazionale "Governance e assistenza tecnica" (PON GAT) FESR 2007-2013- di rafforzare la capacità di normazione nelle quattro regioni dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) viene ricordato nell'ambito delle attività per la diffusione di competenze, metodologie e tecniche di analisi e valutazione per il miglioramento dell'azione pubblica, anche mediante lo scambio di pratiche avviate in materia.

3. Le più recenti novità normative in materia di AIR

I più recenti interventi legislativi in materia di AIR hanno posto particolare attenzione sulla relazione tra l'analisi dell'impatto dei provvedimenti e le *tematiche d'impresa*.

La legge **11 novembre 2011, n. 180**, in materia di "Norme per la tutela della libertà di impresa. Statuto delle imprese", ha previsto l'obbligo di valutazione delle iniziative legislative e regolamentari aventi ricadute, anche di natura fiscale, sulle

imprese, delineando un ciclo della valutazione che riguarda sia gli effetti stimati - *ex ante* -, sia una verifica degli effetti realizzati - dunque, *ex post*; ciò, peraltro, a tutti i livelli di governo.

In particolare, si è previsto (articolo 6 della citata L. n. 180 del 2011) che *"lo Stato, le regioni, gli enti locali e gli enti pubblici sono tenuti a valutare l'impatto delle iniziative legislative e regolamentari, anche di natura fiscale, sulle imprese, prima della loro adozione"*; si prevede che la valutazione di impatto avvenga attraverso: a) l'integrazione dei risultati delle valutazioni nella formulazione delle proposte; b) l'effettiva applicazione della disciplina richiamata di cui all'articolo 14, commi 1 e 4, della legge n. 246 del 2005, relativa all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR); c) l'applicazione dei criteri di proporzionalità e, qualora possa determinarsi un pregiudizio eccessivo per le imprese, di gradualità in occasione dell'introduzione di nuovi adempimenti e oneri a carico delle imprese, tenendo conto delle loro dimensioni, del numero di addetti e del settore merceologico di attività.

La normativa in parola, nel recare modifiche alla normativa quadro in materia di AIR, ha poi previsto che la relazione AIR dia conto, tra l'altro, in apposite sezioni, anche della *"valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione"* (articolo 6 cit., comma 2); l'individuazione dei criteri per la stima dei costi amministrativi in questione è demandata all'adozione, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge in parola, di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa (articolo 6 cit., co. 3).

In linea con gli strumenti generali in materia di effettuazione di analisi di impatto, si è previsto poi esplicito riferimento al ricorso a forme di consultazioni con le organizzazioni di imprese maggiormente rappresentative (articolo 6 cit., comma 5). (Su ciò, la Relazione del governo sottolinea peraltro l'istituzione del *Garante per le micro, piccole e medie imprese* quale organo deputato allo svolgimento di attività consultive).

La previsione normativa si inserisce nel contesto di adozione a livello comunitario di strumenti per la riduzione degli oneri amministrativi a carico di imprese e cittadini,

ed in particolare costituisce sostanziale recepimento nell'ordinamento italiano dei principi (anche in materia di valutazione di impatto) introdotti a livello di Unione europea con il cosiddetto pacchetto *Small business Act*, di cui alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 25 giugno 2008, “*Una corsia preferenziale per la piccola impresa*” (COM(2008) 394).

Tale iniziativa comunitaria mira a creare condizioni favorevoli alla crescita e alla competitività sostenibili delle piccole e medie imprese (PMI) europee, prevedendo, tra l'altro, una maggiore rispondenza dell'attività delle pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI anche mediante l'eliminazione di oneri amministrativi, nonché il ricorso da parte degli Stati membri quanto più possibile a procedure semplificate, all'*e-government* e a soluzioni a sportello unico. Le misure del pacchetto comunitario interessano altresì la materia dell'aggiudicazione degli appalti pubblici e di concessione degli aiuti di Stato, attraverso la definizione a livello europeo di un Codice di buone pratiche, destinato alle autorità contraenti per le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici.

La Relazione governativa dà conto in tale ambito di un'attività da parte del DAGL volta a sensibilizzare le amministrazioni circa la necessità di completare le relazioni AIR, al fine di far confluire negli esiti della valutazione dell'impatto dell'intervento normativo anche il *tema dell'impatto sulle imprese*, con lo specifico risalto da garantire alle procedure di consultazione realizzate.

Tra le recenti novità normative, rilievo assume inoltre l'**articolo 15, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per l'anno 2012)**, in materia di cosiddetto *anti gold-plating*. La disposizione, che ha modificato l'articolo 14 della legge 28-11-2005, n. 246, in materia di semplificazione normativa, dispone il divieto, nel recepimento di direttive comunitarie, di introdurre o mantenere livelli di regolamentazione nazionale superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse.

La disciplina introdotta - come successivamente modificata dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, articolo 3, comma 3 - ha previsto al riguardo che *la relazione AIR dia, tra l'altro, conto, in apposita sezione, anche del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria*.

Alla luce del dettato normativo, costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalla direttive comunitarie: a) l'introduzione o il mantenimento

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

In tal senso, l'amministrazione è tenuta a dare conto delle circostanze eccezionali in relazione alle quali si rende necessario il superamento del livello minimo di regolazione comunitaria: tali circostanze devono risultare appunto oggetto di valutazione nell'analisi d'impatto della regolamentazione.

Sotto tale profilo, l'AIR può assumere rilievo sul piano della verifica in ordine al rispetto dei parametri di conformità della regolazione nazionale ai vincoli - anche di 'incidenza massima della regolazione' stessa - posti dal quadro europeo.

La Relazione n. 3 del Governo riferisce al riguardo di un'attività da parte del DAGL volta a fornire alle amministrazioni indicazioni operative circa l'esplicitazione nelle AIR dei profili suddetti, con particolare attenzione alla necessaria esplicitazione della *ratio* posta a fondamento di modalità di recepimento più 'onerose' rispetto ai livelli di regolamentazione europea, dando conto del vantaggio collettivo netto connesso al provvedimento di recepimento.

4. Un focus su altro ambito regolatorio: l'AIR nelle Autorità amministrative indipendenti

4.1 Il quadro normativo generale di riferimento in materia di Autorità indipendenti

La legge n. 229 del 2003 ("Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001") ha disposto che "*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.*" (articolo 12, comma 1). Al riguardo, si prevede un meccanismo informativo mediante la trasmissione al Parlamento da parte delle autorità delle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate (articolo 12, comma 2).

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 prevede 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, L. cit.); profilandosi, così, un sistema quasi di VIR a livello degli atti in parola adottati dalle autorità amministrative indipendenti.

La Relazione del Governo n. 3 sullo stato di applicazione dell'AIR dedica apposita sezione al quadro dell'esperienza sinora realizzata a livello di Autorità amministrative indipendenti.

Si riporta quindi di seguito in via sintetica, rinviando per ogni ulteriore approfondimento ai singoli documenti pubblicati dalle diverse autorità e alla relativa documentazione sui rispettivi siti, i principali elementi e un quadro riassuntivo sullo stato di funzionamento dell'AIR presso le autorità amministrative indipendenti.

Al riguardo, in relazione ai profili di monitoraggio da parte del Parlamento circa lo stato di evoluzione delle analisi di impatto a livello di autorità di regolazione, si rileva peraltro il duplice strumento da un lato della Relazione generale del Governo sullo stato di applicazione dell'AIR; dall'altro della prevista trasmissione da parte delle Autorità al Parlamento delle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da queste realizzate, quale elemento di interesse

degli organi parlamentari competenti per materia. In tale ambito, si evidenzia come, a livello internazionale, sia stato rilevato che alcune Autorità in Italia hanno sviluppato un sistema di AIR che risponde agli standard internazionali di buon livello di analisi [OECD (2012), Better regulation in Europe: Italy 2012, OECD Publishing, p.80].

4.2 Profili specifici: le previsioni per Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e COVIP della legge sul risparmio

Per le specifiche autorità di **Banca d'Italia, CONSOB, COVIP e ISVAP**, oltre al quadro normativo generale già richiamato, la legge sul risparmio (Legge 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262) ha previsto che i provvedimenti delle stesse autorità 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*" (articolo 23, comma 1, L. cit.).

In particolare, gli atti in questione vanno accompagnati da una relazione che illustri le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le autorità in questione tengono 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, procedendo, a questo fine, a *consultazioni* degli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori. La normativa della legge sul risparmio prevede altresì un sistema di sottoposizione a revisione periodica, almeno ogni tre anni, per gli atti di regolazione adottati, al fine di adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori, demandando alle Autorità stesse l'adozione con propri regolamenti della disciplina applicativa, ivi inclusa la disciplina delle ipotesi di deroga (articolo 23 in parola, commi 2-4).

4.3 I casi nelle diverse Autorità indipendenti

In attuazione del sistema prefigurato dalla legge sul risparmio, la **Banca d'Italia** ha definito il sistema per la realizzazione dell'AIR, quale parte integrante del

processo di regolazione, con Regolamento del 24 marzo 2010 (Regolamento recante la disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262) .

Con tale Regolamento, si è previsto che, in relazione a ciascun atto normativo della Banca d'Italia, nonché alle proposte di deliberazione del Comitato Interministeriale per il Credito ed il Risparmio nei casi previsti dal regolamento medesimo, è condotta l'analisi dei fallimenti di mercato e regolamentari e sono individuate una o più opzioni regolamentari dirette a realizzare le finalità generali e gli obiettivi specifici della vigilanza. Ove appropriato, sono prese in considerazione l'opzione di non porre in essere nuovi interventi regolamentari e la possibilità di un'autonoma soluzione di mercato o per via di autoregolamentazione (la cosiddetta *'do nothing option'*) (articolo 3, Regolamento citato).

La disciplina del sistema di analisi di impatto delineata dal Regolamento di Banca d'Italia prevede per ciascuna delle opzioni regolamentari individuate la valutazione dei probabili effetti in termini di *costi e benefici* per i soggetti vigilati e per gli utenti dei servizi bancari e finanziari; una *valutazione comparativa* delle diverse opzioni diretta a individuare quelle *più efficienti in relazione alle finalità di vigilanza*, avendo riguardo anche all'efficienza del sistema economico e all'economicità e all'efficacia dell'attività di supervisione; si dispone, inoltre, la *pubblicità* dei criteri generali delle analisi di impatto adottati. Si prevedono, poi, come casi di esclusione dall'analisi di impatto, gli interventi regolamentari consistenti nel recepimento di normative sovraordinate con ristretti margini di discrezionalità, nonché le ipotesi in cui la Banca d'Italia, in esito all'attività di programmazione della propria attività regolatoria, ritenga che l'intervento normativo non comporti apprezzabili costi addizionali per i destinatari delle norme.

Il sistema ha trovato più ampia definizione con l'adozione delle *"Linee guida per l'analisi d'impatto della regolamentazione"* (Circolare n. 277 del 20 luglio 2010). Queste chiariscono la funzione dell'AIR nel processo normativo di Banca d'Italia, con riferimento sia alla normativa cd. esogena, dove l'AIR risponde all'esigenza di valutare gli effetti di interventi regolamentari che si rendono necessari per dare attuazione a norme di rango primario, alla legislazione comunitaria o ad altri impegni assunti nelle sedi della cooperazione internazionale: casi tutti nei quali la Banca d'Italia non ha il potere di decidere se intervenire o meno, ma per i quali possono permanere margini di discrezionalità circa la definizione delle opzioni o dei contenuti dei singoli interventi; da qui l'utilità dell'analisi di impatto. Sia in ordine all'attività regolatoria c.d. endogena, relativa agli interventi regolamentari che la Banca d'Italia

decida autonomamente di adottare, rispetto ai quali rivestono utilità le analisi in fase preliminare all'adozione della normativa, momento nel quale la Banca d'Italia decide se intervenire o meno, e in cui l'analisi di impatto può dunque fornire un elevato valore aggiunto al miglioramento della qualità della normazione.

Le Linee guida disciplinano in modo analitico le diverse fasi del processo di analisi di impatto in relazione al procedimento di adozione di una scelta regolatoria, dalla individuazione della necessità di un intervento, alla definizione delle opzioni regolatorie, ai criteri di analisi costi-benefici, sino alla fase del monitoraggio *ex post*, quale importante elemento di *accountability* del regolatore.

Alla luce del complesso delle caratteristiche dell'AIR a livello di Banca d'Italia può rilevarsi una significativa rispondenza ai caratteri propri del sistema valutativo *ex ante* comunitario: sia per la *proporzionalità* della analisi, vale a dire la scelta delle opzioni da sottoporre ad analisi di impatto, che costituisce strumento da operare non già 'a tappeto', bensì sui provvedimenti ritenuti più rilevanti e meritevoli di approfondimento in relazione ai possibili effetti di tipo economico e sociale; sia per la realizzazione di procedure di *consultazione* che rendono la valutazione di futuro impatto un processo di analisi iterativo e di confronto. L'AIR operata presso la Banca d'Italia si caratterizza inoltre per la presenza di *analisi costi-benefici*, risultando perciò in linea con il tipo di analisi di impatto svolta a livello di proposte regolatorie comunitarie, dove elemento fulcro è l'evidenziazione di stime numerico quantitative.

Si rileva, al riguardo, che l'elemento di stima quantitativa costituisce il principale tratto distintivo del tipo di analisi svolta nell'AIR: l'esperienza affermata presso l'Autorità della Banca d'Italia qui richiamata - diversamente dalla relazione AIR che accompagna la normativa nazionale italiana che appare incentrata, come riconosciuto dalla stesa Relazione del Governo n. 3, su approcci di tipo più qualitativo che quantitativo, tale da renderla più simile al tipo della relazione illustrativa - rileva in tal senso come sistema in linea con il modello istituzionale europeo².

L'analisi di impatto costituisce pratica matura presso la Banca d'Italia: tra i principali esempi di analisi su regolamentazione secondaria richiamati nella Relazione del governo si rilevano quelli in materia di: concentrazione dei rischi; partecipazioni detenibili dalle banche; modifiche di termini in materia di esposizioni scadute deteriorate; vigilanza per gli intermediari finanziari.

² Per l'analisi del modello comunitario in materia di valutazione di impatto, C.CECOT, R.HAHN, A.RENDA, L. SCHREFLER, *An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the U.S. and the E.U.*, Join Center for regulatory studies, 2007.

Secondo quanto evidenziato dalla stessa Relazione del governo su tale specifico aspetto, l'attività di AIR condotta con riferimento ad aspetti di policy in discussione in contesti internazionali abbia contribuito a rafforzare la posizione negoziale della Banca d'Italia sui tavoli internazionali. Le Linee guida già richiamate sottolineano come la Banca d'Italia sia coinvolta in misura crescente nella predisposizione della regolamentazione finanziaria nelle sedi internazionali (sia attraverso il ruolo dei propri esperti nell'ambito della Commissione Europea, sia all'interno dei comitati tecnici della procedura Lamfalussy e del Comitato di Basilea): si rileva, infatti, come, compatibilmente con le scadenze a livello internazionale, lo svolgimento di analisi d'impatto sulle proposte in discussione possa migliorare la qualità del contributo offerto dalla Banca, rafforzare la posizione assunta nelle negoziazioni con le autorità degli altri paesi, fornire maggiore consapevolezza in merito agli effetti dell'intervento sul sistema finanziario italiano.

La **Commissione nazionale per la Società e la Borsa (CONSOB)** ha avviato un percorso in materia di analisi di impatto della regolamentazione attivando procedure di consultazione nell'ambito dell'adozione dei propri atti regolatori; il numero di analisi al momento formalizzate risulta comunque esiguo, riferendo la Relazione del Governo di alcune fattispecie di attivazione di consultazioni nell'ambito di attività di analisi per la scelta regolatoria, che profila presso la Consob un'AIR ancora a valenza sperimentale.

Tra le materia sottoposte ad AIR da parte della Consob, si segnala, a partire dal 2010, la regolamentazione in materia di offerte pubbliche di acquisto e di scambio. Nel relativo documento di consultazione si fa riferimento ad un'analisi di tipo qualitativo, che valuta i possibili effetti rispetto agli obiettivi di tutela degli investitori, di efficienza del mercato e di controllo societario ed efficacia della vigilanza.

Di comparazione tra opzioni regolatorie si ha riferimento nel documento di consultazione relativo a proposte regolamentari in materia di trasparenza delle partecipazioni potenziali *cash-settled* in attuazione dell'articolo 120, comma 4, lettera d-ter) del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, ove si è dato conto delle opzioni regolatorie considerate nell'adozione dell'intervento, con evidenza in tal caso di analisi costi-benefici.

Sotto tale profilo, tenuto conto del carattere sperimentazione e di 'avvio' dell'attività della Commissione in materia di analisi di impatto, appare di interesse un

monitoraggio in ordine all'evoluzione della normativa attuativa dell'analisi di impatto, anche alla luce del richiamato articolo 23 della legge n. 262 del 2005, ove si è prevista per le Autorità indicate dalla disposizione l'adozione di una disciplina interna, con propri regolamenti, volta all'applicazione dei principi di motivazione con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore.

La **Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP)** ha dato attuazione al sistema di valutazione dei propri atti regolatori con il Regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005 concernente i procedimenti per l'adozione degli atti di regolazione di competenza della COVIP, adottato in data 8 settembre 2011.

Nella definizione del processo regolatorio, si afferma la centralità del principio di *proporzionalità*, come criterio di esercizio del potere di normazione adeguato al raggiungimento del fine con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari in funzione degli obiettivi perseguiti. Si prevede un'attività di *consultazione* rispetto alle esigenze di regolamentazione e l'indicazione negli atti regolatori delle valutazioni condotte fino a quel momento in merito alle opzioni regolamentari disponibili.

Il Regolamento disciplina un sistema di revisione periodica degli atti emanati, anche preceduto da forme di pre-consultazione, al fine di valutare anche ipotesi modificative (articolo 8); in tal senso, anche presso tale autorità, si profila un meccanismo di monitoraggio *ex post* volto a completare il ciclo della valutazione dell'impatto.

Tra le più recenti applicazioni della procedura citata per l'adozione di regolazione con consultazione e valutazione di impatto, si segnala quella per l'adozione della Deliberazione "Disposizioni in ordine alla parità di trattamento tra uomini e donne nelle forme pensionistiche complementari collettive", emanata il 21 settembre 2011.

Si evidenzia, tuttavia, a tale riguardo, come l'AIR, pur implicando un sistema di consultazione insito nella procedura valutativa dell'opzione regolatoria, non possa ritenersi assorbito in questa, per cui l'esperienza circa i profili più attinenti alla analisi di impatto può ritenersi delineare un elemento di 'avvio'.

L'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP), che non risulta oggetto di specifica trattazione nella Relazione

del Governo, ha predisposto lo schema di Regolamento sull'applicazione dei principi di cui all'articolo 23 della Legge 28 dicembre 2005 n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'ISVAP, sottoposto a procedura di consultazione (documento di consultazione n. 28 del 2008) e non ancora adottato, non risultando alla fase attuale una procedura di analisi di impatto strutturata e di sistema.

L'Autorità garante per l'energia elettrica e il gas (AEEG), dopo una sperimentazione triennale volta all'introduzione dell'analisi di impatto, ha adottato la Delibera GOP 46/2008 recante 'Introduzione della metodologia "Air" - Analisi di impatto della regolazione - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas', con allegata la "Guida per l'analisi dell'impatto della regolazione nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas". Nel rinviare alla disamina già svolta, nella presente collana di dossier ("*Air entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas*", n. 13 dicembre 2008), si evidenzia come l'analisi di impatto presso tale autorità si caratterizzi per i seguenti caratteri: *selettività* (non tutti gli interventi sono sottoposti ad AIR, ma i soli ritenuti più meritevoli e rilevanti), *flessibilità* e complessità dei criteri nella valutazione delle opzioni (valutazione qualitativa e/o quantitativa, analisi costi-efficacia o costi-benefici, valutazione multicriteria), *rilevanza delle consultazioni* (nel sistema di analisi dell'Autorità, si prevede che la relazione sull'analisi di impatto degli atti regolatori riprenda dai documenti di consultazione la sintesi delle osservazioni ricevute e delle conseguenti decisioni prese dall'Autorità, con la previsione che "*se l'opzione preferita non dovesse coincidere con alcuna delle opzioni precedentemente sottoposte a consultazione, deve essere dedicata particolare attenzione all'esposizione dei motivi di questa scelta*").

Tra i principali settori sottoposti ad AIR, nell'ambito di una prassi oramai avviata e che registra - nel comparto autorità - un consistente ricorso all'analisi di impatto, si segnalano come particolarmente significativi sulla scorta della Relazione del governo i provvedimenti su: regolazione della qualità del servizio di trasmissione (deliberazione 29 dicembre 2011 ARG/elt 197/11 recante "*Regolazione della qualità del servizio di trasmissione dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2012-2015*" , dove si dà conto della specifica disamina della opzione regolatoria AIR#3 e varianti nonché delle relative procedure di consultazione e verifica), regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura (deliberazione 29 dicembre 2011 ARG/elt 198/11 recante "*Testo integrato della qualità dei servizi di distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2012-2015*"), nonché regolazione delle tariffe dei servizi di distribuzione, trasmissione e misura (deliberazione 29

dicembre 2011 ARG/elt 199/11 recante *"Disposizioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per l'erogazione dei servizi di trasmissione, distribuzione e misura dell'energia elettrica per il periodo di regolazione 2012-2015 e disposizioni in materia di condizioni economiche per l'erogazione del servizio di connessione"*).

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato non risulta oggetto di specifica trattazione nella Relazione del Governo.

Al riguardo, si rileva infatti che essa, non essendo un'agenzia con funzioni regolatorie, non risulta soggetta al vincolo di applicazione dell'AIR posto dalla legge n. 246 del 2005. Pur non esistendo dunque un sistema di applicazione ordinaria di analisi di impatto, si rileva comunque l'attenzione riservata dall'Autorità al tema, con l'esempio di effettuazione di analisi ad hoc sull'impatto della legislazione in materia di concorrenza anche con riferimento ad esperienze regolatorie a livello regionale.

Presso l'**Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)**, l'AIR trova riferimento nel codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003, ove si è previsto che l'Autorità *"si dota (...) di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione."*, prevedendo che ogni atto di regolamentazione dell'Autorità debba recare l'analisi di impatto ed essere conseguentemente motivato (articolo 13, commi 8 e 9).

La Relazione del Governo sullo stato di applicazione dell'AIR, nel rinviare agli ulteriori elementi contenuti nella relazione che l'Autorità presenta annualmente al Parlamento, dà conto di una significativa attività di valutazione dell'impatto delle scelte regolatorie sul mercato di riferimento.

L'adozione di scelte regolatorie da parte dell'AGCOM vede la realizzazione di attività di consultazione, le cui risultanze confluiscono nell'apparato motivazionale dei provvedimenti adottati: in particolare, si dà conto dell'analisi tecnica svolta quale elemento del processo decisionale, motivando la scelta regolatoria optata rispetto alle risultanze istruttorie nonché alle opzioni regolatorie alternative.

Con riferimento alle valutazioni circa l'imposizione di obblighi regolamentari nei diversi mercati di interesse, si segnala da parte dell'AGCOM una valutazione dell'impatto della regolamentazione adottata in precedenza, con una verifica di impatto dunque anche di tipo ex post e a cadenze periodiche riferita alla precedente

regolamentazione e connessa, in un'ottica di circuito completo della valutazione, alla adozione o meno di nuove scelte regolatorie.

L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) ha emanato nel 2011 il regolamento recante "Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18 ottobre 2011); con tale atto, in attuazione del disposto dell'articolo 8 del Codice dei contratti pubblici di cui decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163³, si è disciplinato il ricorso a procedure di consultazione preventiva, quale elemento da ricondurre - secondo la dizione del regolamento dell'AVCP- alla finalità di migliorare la qualità dei propri atti regolatori e valutarne preventivamente l'impatto sul mercato (articolo 2, comma 1, reg. cit.).

La normativa regolamentare interna all'Autorità disciplina le diverse modalità di consultazione, adottate su valutazione del Consiglio dell'Autorità, consistenti nel dare notizia del progetto di atto regolatorio e nel consentire agli interessati di far pervenire i propri suggerimenti, proposte, osservazioni, mediante audizioni, consultazioni *on-line* ovvero tavoli tecnici.

La Relazione del governo dà conto infine dell'avvio di una sperimentazione in materia di AIR presso l'AVCP, con riferimento all'attuazione dell'articolo 64, comma 4-*bis*, del citato Codice dei contratti pubblici (comma aggiunto dal decreto legge 13 maggio 2011, n. 70), con cui si è disciplinata la predisposizione dei bandi da parte delle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi - tipo) approvati dall'Autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione previste dalla normativa e l'indicazione espressa nella delibera a contrarre della motivazione in ordine alle deroghe al bando - tipo.

Sotto tale profilo, appare di interesse il monitoraggio su tale preannunciata attività di sperimentazione dell'analisi di impatto, risultando opportuno chiarire la fase, se ex ante ovvero ex post, in cui tale analisi intende inserirsi rispetto alla scelta regolatoria, risultandone una diversa tipologia di valutazione interna all'Autorità.

³ Ai sensi del quale l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, per migliorare la qualità dei propri atti, utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare anticipatamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente.

Presso il **Garante per la protezione dei dati personali** allo stato attuale non si registra un'analisi di impatto di tipo sistematico e strutturato sulla propria attività regolatoria; in tale ambito, rileva tuttavia il significativo ricorso alle procedure di consultazione dei soggetti interessati, rispetto ai temi oggetto dei provvedimenti da adottare.

La sviluppata attività di consultazione da parte del Garante, nelle forme sia pubbliche telematiche sia mediante tavoli con gli operatori, può assumere rilievo come prassi afferente anche l'analisi di impatto, pur in assenza di una formalizzazione procedurale al riguardo, atteso che la raccolta di dati e informazioni diviene funzionale alla stima di vantaggi e svantaggi associati all'introduzione dell'atto regolatorio nell'ordinamento.

In ordine ai possibili impulsi rinvenibili nel contesto internazionale, si segnala in tale ambito come la cd. Risoluzione di Madrid, adottata il 5 novembre 2009, recante "Standard internazionali in materia di protezione dei dati personali e privacy" dalle autorità garanti dei 50 paesi partecipanti alla trentunesima Conferenza internazionale delle autorità di protezione dei dati, ha previsto "lo svolgimento di valutazioni dell'impatto-privacy precedentemente alla messa in atto di nuovi sistemi e/o tecnologie dell'informazione destinati al trattamento di dati personali nonché precedentemente all'applicazione di qualsivoglia nuova metodologia per il trattamento di dati personali ovvero di modifiche sostanziali ai meccanismi di trattamento in essere" (art. 22, lettera f).

5. Considerazioni conclusive: prospettive di sviluppo dell'AIR e ruolo del Parlamento

La Relazione del governo sullo stato di attuazione dell'AIR per l'anno 2011 rileva come l'analisi di impatto costituisca un dato consolidato nelle istruttorie normative a livello governativo, evidenziando tuttavia come, sul piano del perseguimento di una qualità dell'analisi, per far sì che l'AIR sia un effettivo supporto alle decisioni pubbliche, *'ancora molto resta da fare'*. Nella prospettiva del governo, l'AIR sta influenzando struttura e contenuti della relazione illustrativa, che offre sempre più spesso la *ratio* dell'intervento normativo.

Al riguardo, deve segnalarsi comunque la rilevanza della disamina delle caratteristiche e dei contenuti delle singole relazioni AIR che accompagnano i provvedimenti governativi: in particolare, a livello di analisi di impatto della normazione statale rileva la scarsa ricorrenza di analisi costi benefici e di tecniche

valutative di tipo quantitativo - anche flessibili e multicriteria - che invece caratterizzano l'esperienza internazionale e comunitaria, nonché l'esperienza di alcune autorità indipendenti. Inoltre, gli elementi della selettività e della proporzionalità (sottoposizione ad AIR dei soli atti ritenuti più rilevanti e meritevoli di analisi sui futuri possibili effetti) si profilano nella comparazione delle esperienze elementi di equilibrio nell'impegno imposto da delicate tecniche di misurazione e comparazione/bilanciamento.

La Relazione del governo evidenzia la tendenza ad una maggiore chiarezza ed adeguatezza delle motivazioni dell'intervento, sia sul piano giuridico, sia su quello sociale ed economico, sottolineando tuttavia la perdurante difficoltà, da parte delle amministrazioni, ad individuare indicatori di risultato da associare agli obiettivi dell'intervento normativo, con connessi riflessi critici anche in materia di valutazione *ex post* ed effettività dell'attività di monitoraggio sull'attuazione degli interventi normativi.

Tra gli ulteriori profili critici evidenziati, si richiama la difficoltà ad un'analisi più tecnica dei settori economici interessati, mentre segnali di sviluppo vengono prospettati con riferimento alla elaborazione della "opzione alternativa" (profilando su ciò il superamento di una tendenza a concepire con ciò l'utilizzo di diverso strumento normativo, e adottando piuttosto un'ottica di prospettazione di *altra* scelta di merito).

Tra le linee di sviluppo evidenziate nella Relazione del governo si richiamano poi: la necessaria formazione delle risorse umane impegnate nella realizzazione dell'AIR presso i Ministeri, posto che si tratta per parte maggioritaria di attività affidata a professionalità di tipo più giuridico non supportate da specializzazioni di tipo economico o statistico; nonché la necessità di maggiore strutturazione della fase delle consultazioni - nel sistema attuale di formazione degli atti normativi, spesso impropriamente sovrapposte all'attività negoziale e di 'concertazione', che presenta radicale differente finalità- volta all'emersione di elementi informativi e valutativi, per la scelta dell'opzione regolatoria.

Infine, in un quadro nazionale sempre più vincolato dalle istanze di *better regulation*, evidenza è data nella Relazione alla realizzazione di una effettiva connessione tra la fase di valutazione *ex ante* e le attività di monitoraggio *ex post*, profilando, a tale riguardo, l'incremento di competenze statistiche ed economiche oltretutto giuridiche nella effettuazione delle AIR, nonché una VIR di natura selettiva attenta ai settori strategici e caratterizzata da tempi congrui, relazionati all'arco temporale di produzione degli effetti degli atti normativi.

La sottolineatura di un necessario raccordo tra i momenti della valutazione della auspicata - e, poi, effettiva - produzione di effetti da parte dell'intervento normativo risponde in tal senso alle istanze di realizzazione di un ciclo completo del processo di valutazione di impatto.

*In relazione alle prospettive di sviluppo dello strumento dell'analisi di impatto, si evidenzia come il ruolo del Parlamento italiano rispetto ad un controllo effettivo sull'ottemperanza alle regole dell'AIR è stato rimarcato a livello internazionale, dove si è evidenziato come, in assenza di un sistema di auditing da parte di organi giurisdizionali, quali Consiglio di Stato e Corte dei conti, per la valutazione del sistema dell'AIR, né di un sistema di riscontro strutturato da parte di altri attori quali istituzioni accademiche, think tanks e stakeholders, il legislatore sia chiamato a svolgere importanti funzioni di controllo, atteso che, in base al quadro normativo italiano (legge n. 246 del 2005, già richiamata) il Governo è tenuto a predisporre e presentare l'AIR sui provvedimenti normativi di propria iniziativa, e a sottoporre questi al Parlamento, chiamato ad esaminare 'l'intero quadro di informazioni e motivazioni che accompagnano un disegno di legge' [OECD (2012), *Better regulation in Europe: Italy 2012*, OECD Publishing, cap. 4, par. *The role of Parliament*, p. 79⁴].*

⁴ Si riporta il testo originale del Rapporto OCSE (dove RIA corrisponde all'italiano AIR): "*The role of Parliament*.

In a context where neither the Council of State nor the Court of Audit have so far carried out evaluations of the RIA system and feedback from academia, think tanks and stakeholders associations is not organised, the Parliament plays an important oversight role. According to Law 246/2005, the government is responsible for drafting and proposing RIAs. They are then forwarded to parliament for consideration. Parliament is committed to examine the whole set of information and explanations accompanying proposed legislation. (..)"