

Decreto 11.09.2008 (A. Ghiribelli)

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

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 (G.U. 3 novembre 2008, n. 257)

Tipologia dell'atto	Decreto
Natura	Regolamentare
Data di emanazione	11 settembre 2008
Autorità emanante	Presidente del Consiglio dei Ministri
Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	G.U. n. 257 del 03.11.2008
Destinatari e ambito di applicazione	Il decreto è rivolto alle amministrazioni pubbliche, in particolare strutture governative che elaborano l'analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.). 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.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 23 agosto 1988 n. 400 “Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, in particolare art. 17, comma 3 (regolamenti del Governo). • Legge 8 marzo 1999, n. 50 “Legge di semplificazione per l'anno 1998”. Essa contiene norme di delegificazione e definisce i testi unici di norme concernenti i procedimenti legislativi. In particolare, l'art. 5, comma 2, richiamato nella direttiva, stabilisce che con DPCM siano definiti in via sperimentale tempi e modalità di effettuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali. • Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 “Riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri”. • Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000 in materia di analisi di impatto della regolamentazione e di analisi tecnico-normativa. • Direttiva del Presidente del Consiglio 21 settembre 2001 sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione su cittadini, imprese, amministrazioni pubbliche. • Legge 6 luglio 2002, n. 137 in materia di riorganizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in particolare art. 11. • D.P.C.M. 23 luglio 2002 in materia di ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. • Legge 28 novembre 2005, n. 246 “Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005”, in particolare art. 14. • Legge 9 marzo 2006, n. 80 di conversione del decreto-legge 10

	<p>gennaio 2006, n. 4 recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, in particolare art. 1 che istituisce il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Legge 17 luglio 2006, n. 233 di conversione del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 recante disposizioni urgenti in materia di riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri, in particolare art. 1 comma 22-bis di istituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. • D.P.C.M. 12 settembre 2006 con il quale è stato costituito il Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione. • D.P.C.M. 12 settembre 2006 e 5 dicembre 2006 con i quali è stata costituita l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione. • Piano di azione per la semplificazione e qualità della regolazione approvato il 15 giugno 2007. • Deliberazione del Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e qualità della regolazione del 29 novembre 2007.
--	---

Presupposti, finalità e contenuto del regolamento

Il decreto 10 settembre 2008, n. 170 del Presidente del Consiglio dei Ministri “*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*” fornisce disposizioni attuative della legge di semplificazione n. 246/2005 in merito allo svolgimento dell’analisi di impatto della regolamentazione.

Esso si inserisce, insieme alla Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, in un contesto di aggiornamento, nell’ambito dell’attività del Governo, degli strumenti normativi volti alla verifica dell’incidenza della normativa in via d’adozione sull’ordinamento giuridico vigente. In particolare, risulta particolarmente valorizzato il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi¹ che svolge un ruolo di coordinamento in materia di AIR attraverso l’istituzione di un ufficio *ad hoc*, l’ufficio di livello dirigenziale generale “*Analisi e verifica dell’impatto della regolamentazione*”. Il DAGL – attraverso quest’ufficio – diviene quindi il referente unico per le amministrazioni statali in materia di AIR e VIR (valutazione impatto della regolamentazione).

L’elaborazione del modello di relazione AIR è rimessa ad una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma, in via di prima applicazione, il regolamento fornisce un modello (allegato A) nel quale vengono, in particolare, indicati: 1) il contesto nel quale si colloca l’iniziativa di regolazione (con la sintetica descrizione del quadro normativo vigente), le ragioni di opportunità dell’intervento (illustrazione delle carenze e criticità della normativa vigente), l’analisi dei problemi esistenti (con particolare riferimento a problematiche di tipo sociale o economico e con attenzione al contesto internazionale ed europeo), le esigenze e gli obiettivi che l’intervento intende soddisfare (attraverso l’individuazione di una serie di indicatori capaci di consentire il grado di raggiungimento dell’obiettivo, i soggetti pubblici e privati destinatari dell’effetto regolatorio); 2)

¹ Sul ruolo del DAGL si veda, in particolare, la scheda di analisi della Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008.

l'individuazione della procedura di consultazione; 3) la valutazione dell'opzione di non intervento (c.d. opzione zero); 4) la valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio, con particolare attenzione a quanto emerso nella fase di consultazione; 5) la giustificazione dell'opzione regolatoria prescelta con indicazione del metodo di analisi che è stato applicato per la misurazione degli effetti e dei vantaggi e svantaggi dell'opzione prescelta, la puntuale indicazione degli obblighi informativi, l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate, le condizioni ed i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio; 6) l'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese (quest'ultimo aspetto si applica esclusivamente con riferimento agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa): il regolamento stabilisce che per questa funzione l'Amministrazione possa avvalersi di apposite *check lists*; 7) le modalità attuative dell'intervento regolatorio, in particolare individuando i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio, le azioni per la pubblicità e l'informazione dell'intervento, gli strumenti per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio, i meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della regolamentazione prevista e gli aspetti prioritari da sottoporre a VIR.

Sotto il profilo procedurale, l'analisi di impatto della regolamentazione si caratterizza, in primo luogo, per non poter consistere in una giustificazione *ex post* delle scelte prese; lo studio di impatto accompagna l'istruttoria normativa sin dal suo inizio e il momento culminante riguarda la valutazione delle "opzioni" regolatorie: dall'opzione "zero" – cioè l'opzione che vede come ottimale la situazione esistente, che, pertanto, non viene modificata – alla scelta di eliminare o attenuare una regola esistente, alla graduazione delle varie fonti di regolazione e dello strumento normativo prescelto. In secondo luogo, momento qualificante dell'AIR è la "consultazione"², non solo all'interno delle amministrazioni, ma, specificatamente, con le categorie interessate: solo la consultazione consente una valutazione dei costi ancorata alla realtà e la considerazione dei *compliance costs*, che sono spesso alla base della non applicazione di molte norme³. Essa può avvenire sulle linee generali del processo di razionalizzazione normativa e di semplificazione (come è avvenuto nella XIII legislatura con l'Osservatorio sulle semplificazioni, istituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio proprio come "forma stabile di consultazione" prevista dalla legge n. 50); naturalmente, però, la consultazione specifica deve avvenire con i destinatari di una normativa⁴. Il

² Come ben chiarito da A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?* e Id., *L'esperienza italiana della consultazione a zig zag in una Governance problematica* entrambi in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, 2007, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ), rispettivamente, pp. 149-177 e pp. 201-229, la consultazione può essere considerata come una forma di partecipazione a scopo conoscitivo (tali forme di partecipazione si distinguono dalla partecipazione di natura politica, come, ad es. la concertazione e la negoziazione) e, come tale, è finalizzata a raccogliere opinioni, rilevare dati ed informazioni. La consultazione appare, quindi, come un metodo di indagine che ha lo scopo di rendere esplicite fin dall'inizio le premesse decisionali, "orientando la ricerca del consenso (...) [sul percorso] della trasparenza e qualità del processo di produzione e attuazione della regola". La consultazione riguarda più momenti del processo, in modo che i dati rilevati ex ante possano trovare corrispondenza ex post. Si veda anche PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione* (a cura di A. LA SPINA E S. CAVATORTO), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2001.

³ Un aspetto importante relativo alla consultazione riguarda il momento nel quale essa deve essere attivata. Ad esempio, un intervento tardivo può rendere inutile la finalità dello strumento. Anche se la scelta del momento di consultazione è chiaramente una scelta flessibile che deve essere valutata in ragione dell'intervento specifico, essa dovrà – necessariamente – collocarsi in un momento vicino alla decisione politica e dovrà essere ripetuta nei diversi stadi del processo decisionale. In Italia, è frequente il caso nel quale la consultazione finisce per essere effettuata in una fase troppo vicina alla decisione politica in modo da divenire quasi supporto alla decisione e quindi strumento di legittimazione piuttosto che elemento neutrale di coinvolgimento dei privati. Ciò può essere estremamente pericoloso per il processo decisionale in quanto rischia di condurre a soluzioni che non portano ad una valutazione oggettiva della scelta compiuta.

⁴ Di fondamentale importanza il ruolo partecipativo dei privati al processo di consultazione. E' stato rilevato (sul punto si vedano i saggi di A. VALASTRO citati *supra*) come la partecipazione dei privati al processo decisionale sia assai più difficoltosa sul piano della valutazione che non su quello della negoziazione. Inoltre, la scelta dei soggetti da consultare costituisce, indubbiamente, uno degli aspetti di maggiore criticità, soprattutto a causa della mancanza di criteri univoci che valgono a guidare la scelta in modo coerente rispetto alle finalità del processo di consultazione e di valutazione *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

regolamento in commento dedica un articolo apposito alla consultazione, stabilendo che essa si colloca nella fase istruttoria dell'atto e coinvolge le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari – in via diretta o indiretta – della proposta di regolamentazione. I criteri che ispirano l'istruttoria sono la proporzionalità, la flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati, la trasparenza delle procedure e degli atti al fine di una più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria. Tuttavia non abbiamo in questa sede un'esposizione in dettaglio della procedura di consultazione, la cui individuazione è rimessa ad altro decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'AIR pone anche un problema più generale sul rapporto tra istruttoria e decisione nelle scelte di regolazione: l'istruttoria è di competenza degli uffici tecnici, la scelta dei soggetti politici. Ma è indubbio che l'analisi dei costi e dei benefici rapportata alle opzioni regolatorie astrattamente ipotizzabili influenza non poco il processo decisionale politico. E' perciò importante che l'analisi dei costi sia coordinata, all'interno dei ministeri, da uffici di *staff* del ministro, sia pure con l'apporto imprescindibile degli uffici di *line*, che hanno del resto la conoscenza della materia su cui si interviene; e che sia "governata" dagli uffici centrali del Governo preposti al coordinamento normativo, quanto a fissazione della metodologia, verifica e assistenza in corso di istruttoria, verifica finale. La consultazione è finalizzata a garantire apertura all'esterno e trasparenza ai processi decisionali pubblici; a mettere in luce eventuali conseguenze inattese della regolazione; a migliorare l'attuazione delle politiche ponendo *ex ante* le premesse per favorire l'ottemperanza da parte dei destinatari, riducendo i *compliance costs*: sul piano procedurale, ma anche concettuale, essa si sposa perfettamente con l'AIR. Va però condotta correttamente. Le criticità più ricorrenti consistono nella "intempestività" rispetto alle fasi del processo regolativo, nella mancanza di trasparenza nel reperimento delle informazioni, nella tendenza a restringere il campo di analisi alle sole posizioni convergenti, riducendo il potenziale di conflittualità tra regolatori e regolati o nell'ambito dei regolati; in distorsioni collegate alla generalizzazione di opinioni invece non rappresentative; infine, nella genericità o non pertinenza ai fini AIR dei dati raccolti. Spesso le tecniche di consultazione (*focus groups*, *notice and comment*, interviste, audizioni) devono essere combinate tra loro e adattate al tipo di indagine che si vuole compiere e al tipo di dati che si vogliono ottenere (opinioni e preferenze o fatti)⁵. E' necessario valutare onerosità e tempi di realizzazione, attendibilità e valutabilità dei risultati ottenibili, nonché utilità dei dati ai fini AIR.

Due aspetti meritano, per la loro portata, di essere particolarmente evidenziati: in primo luogo la previsione – contenuta nell'art. 7 – secondo cui le proposte di atti normativi non vengono iscritte all'esame del Consiglio dei Ministri se non sono corredate da adeguata relazione AIR. Esistono casi, tassativamente previsti, di esclusione dell'AIR: si tratta dei disegni di legge costituzionale, degli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato e dei disegni di legge di ratifica di trattati internazionali non comportanti spese o istituzione di nuovi uffici. Il DAGL può, poi, consentire l'esenzione dall'AIR in casi particolari di necessità ed urgenza e nelle ipotesi di peculiare complessità ed ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti, anche se la relazione che accompagna il provvedimento deve sempre dar conto delle motivazioni di esenzione e l'esenzione stessa deve essere deliberata dal Consiglio dei Ministri. La disposizione merita di essere apprezzata per la previsione "quasi generalizzata" dell'AIR come strumento a corredo del provvedimento. Tuttavia, dobbiamo notare come l'esenzione, disposta dal DAGL, per ragioni di

generalmente inteso. Il Libro Bianco della Commissione Europea sulla *Governance* ammette che il punto debole della consultazione sia da ravvisare nella tendenza dei soggetti politici a coinvolgere gruppi organizzati che siano espressivi di interessi settoriali in quanto, molto spesso, si rischia di escludere soggetti rilevanti ma che hanno scarso potere di pressione: dunque, si rischia di ridurre il processo di consultazione ad un processo di partecipazione politica.

⁵ Sul punto si veda, ancora, A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?* in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole ...*, cit., p. 170, secondo cui la scelta delle metodologie di consultazione da applicare deve essere anch'essa oggetto di una "analisi di fattibilità". In particolare, si dovrà tenere conto dell'onerosità di realizzazione della tecnica di consultazione, con particolare riferimento ai tempi e ai costi, l'attendibilità e validità dei risultati ottenibili, l'utilità ed esaustività dei risultati stessi ai fini della specifica fase valutativa nella quale dovrebbe essere attivata la consultazione.

particolare urgenza e necessità possa finire per costituire una regola di fronte al frequente ricorso – da parte dei Governi – allo strumento del decreto-legge: esso, per le sue caratteristiche di atto di straordinaria necessità ed urgenza, è difficilmente sottoponibile al processo di analisi di impatto della regolamentazione, così come ad un approfondito processo di consultazione. Lo stesso avviene per la legge di conversione che entro sessanta giorni deve concludere il suo *iter* parlamentare ed è quindi caratterizzata da un elemento temporale che la rende assolutamente incompatibile con i tempi necessari per lo svolgimento dell’AIR⁶. Riteniamo che un ruolo particolarmente attento e delicato sia, in questo caso, rimesso proprio al DAGL che, nel considerare le ragioni di necessità ed urgenza rispetto all’esonazione dell’AIR potrebbe svolgere – nei confronti del Consiglio dei Ministri – quella più ampia funzione di consulenza giuridica che gli è propria e che gli consentirebbe di “consigliare” il ricorso a fonte del diritto diversa dal decreto-legge laddove non sussistano le suddette ragioni di necessità ed urgenza.

Il secondo dato sostanziale di ordine giuridico che emerge dal regolamento è il rilievo secondo cui l’analisi AIR assicura la considerazione economica della normazione e, se posta alla base del processo di semplificazione delle procedure, garantisce una semplificazione non virtuale, bensì ancorata alle reali esigenze dei cittadini e delle imprese. Si realizza, così, quella valenza economica del processo di semplificazione normativa che consente alla stessa di “servire”, cioè essere utile, alle esigenze delle persone. Se è vero che l’AIR nasce come strumento volto a “potenziare” la normativa prodotta da un punto di vista del raggiungimento dei risultati con il miglior utilizzo delle risorse, è altrettanto vero che la normativa fino ad oggi prodotta in materia di AIR non si rivolgeva in maniera così netta come avviene con questo regolamento al funzionamento concorrenziale ed alla competitività del sistema Paese: ne è prova il fatto che, laddove applicata in via sperimentale, l’AIR – in Italia – è sempre stata applicata su casi che avevano un limitato impatto sulla competitività e sul sistema economico-finanziario.

Il regolamento rinvia a successivo regolamento e direttiva la disciplina della VIR. Stabilisce, tuttavia, che annualmente il Governo predisponga una relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell’AIR e della VIR.

⁶ Si veda in tal senso M. RAVERAIRA (a cura di), “Buone” regole..., *cit.*, pp. 245 e ss., spec. nota n. 36, dove si evidenzia come, in particolare, il decreto-legge e la legge di conversione siano, di fatto, incompatibili anche con le consultazioni di soggetti interessati, dati i tempi ristretti richiesti per la conclusione del processo. L’A. riporta l’esempio del Decreto Bersani (d.l. 4 luglio 2006, n. 223), che sarà analizzato nel dettaglio nel cap. 6 di questo lavoro, affermando che sarebbe stato auspicabile procedere ad una analisi di impatto comprensiva della consultazione dei soggetti ai quali derivano conseguenze di tipo economico e sociale dall’adozione del provvedimento: ciò avrebbe condotto alla scelta dell’opzione regolativa migliore, evitando la “negoziante” degli emendamenti che, invece, sono stati introdotti in sede di conversione. Ulteriore elemento di incompatibilità è senz’altro rappresentato dalla possibilità – ammessa dai Regolamenti parlamentari – di emendare la legge di conversione rendendo, così, vana una eventuale consultazione e una scelta delle opzioni regolatorie eventualmente effettuata presso il Governo. Dunque, la ricerca di meccanismi di semplificazione e di «razionalizzazione» nell’ottica del raggiungimento della *better regulation*, sembra, nel nostro ordinamento, allo stato dei fatti, destinata a restare sulla carta da un uso distorto ed elusivo delle procedure (si pensi all’uso frequente del maxiemendamento), che portano a sacrificare i principi di qualità della normazione a vantaggio della ricerca del risultato politico, ben lontani da una “cultura” capace di individuare nell’AIR il supporto alla decisione “migliore”.