

SEZIONE QUINTA

L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR)

(aggiornato al 25 settembre 2008)

2.5. Presentazione (di A. Ghiribelli)

Domenico Ielo in un articolo pubblicato sulla rivista “*Amministrare*”¹ ha paragonato la regolazione a una partita a scacchi, mettendo in evidenza come il legislatore, nel fissare le regole, debba porsi il problema di quali possano essere i conseguenti comportamenti dei regolati. L'attenzione del regolatore deve concentrarsi sull'analisi preventiva dei possibili effetti e dei costi e benefici attesi dalla politica regolativa che si intende mettere in campo. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) costituisce, insieme alla semplificazione e alla codificazione, una delle linee di riforma dei sistemi di regolazione ed ha l'obiettivo primario di valutare costi e benefici (non solo di natura strettamente economica) attesi da una politica regolativa.

L'OCSE ha contribuito, nel corso degli anni Novanta, a dare impulso all'istanza di razionalizzazione del sistema regolatorio con la raccomandazione del 1995 sul miglioramento della qualità della regolamentazione, il Rapporto del 1997 e la definizione di un modello di qualità per operare valutazioni periodiche della regolazione nei diversi Paesi. Per quanto riguarda, nello specifico, l'analisi di impatto della regolamentazione, l'OCSE ne ha fortemente raccomandato l'introduzione nei Paesi membri.

Grazie allo scambio di esperienze in sede internazionale l'AIR è stata avviata, almeno in via sperimentale, in un buon numero di Paesi europei. Anche a livello di istituzioni comunitarie la stessa Commissione europea, a seguito dell'Accordo Interistituzionale “Legiferare Meglio” del 2003, il Consiglio ed il Parlamento europeo hanno adottato lo strumento dell'analisi di impatto in tema di legislazione comunitaria.

La funzione dell'AIR deve, infatti, essere ricondotta al fine di evitare un eccesso di regolamentazione, riuscendo a stabilire ex ante se un intervento normativo sia necessario e se esso sia la soluzione più indicata al fine di garantire la scelta dell'opzione regolativa migliore ed effettuare una valutazione dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese, utilizzando tecniche e strumenti di indagine, quali, ad esempio, l'analisi costi-benefici.

In questa sede prenderemo in considerazione lo sviluppo dell'analisi di impatto della regolamentazione in Italia a livello statale.

Nel nostro Paese risposte parziali, strumentali e analitiche alle problematiche che precedono e sostengono l'introduzione dell'AIR si ritrovano nell'ordinamento parlamentare fin dagli anni '70: si pensi al Regolamento della Camera dei Deputati che stabilisce che le commissioni possono acquisire elementi, dati e valutazioni attraverso udienze conoscitive anche formalmente slegate dall'esame di provvedimenti specifici. Le stesse Commissioni possono richiedere relazioni a Istat, Corte dei Conti, CNEL. Nel 1997 la “Lettera Circolare sull'istruttoria legislativa nelle Commissioni”² disciplina il c.d. *drafting* sostanziale e anticipa le modifiche regolamentari della Camera dello stesso anno. In particolare, l'art. 79, prevedendo che l'istruttoria legislativa prenda in considerazione, tra gli altri, “la definizione degli obiettivi all'interno e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la Pubblica Amministrazione, i cittadini e le imprese” contiene, per la prima volta, alcuni profili dell'AIR, connettendoli a quello più generale della qualità della legislazione.

¹ Domenico Ielo, “*L'analisi di impatto della regolazione*” in *Amministrare*, 2005.

² La lettera circolare 10 gennaio 1997 fa seguito alla Circolare del 1986 che aveva ad oggetto la redazione dei testi normativi da un punto di vista di drafting formale.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

A livello governativo dobbiamo ricordare la Circolare 15 aprile 1998 (Circolare Prodi) con la quale vengono rivisitate le modalità di presentazione delle relazioni che accompagnano i testi normativi presentati in Parlamento: essi sono accompagnati da una relazione sugli effetti finanziari previsti nonché una relazione tecnico-normativa che contenga anche una valutazione sull'impatto dell'intervento sulle amministrazioni pubbliche. Nel 1998 il Dipartimento della funzione pubblica ha avviato il progetto "Analisi di impatto della regolamentazione", stimolato dalla partecipazione dell'Italia al programma OCSE in materia di regolazione.

La Circolare 20 marzo 1999 (Circolare De Ioanna) integra le relazioni che devono accompagnare il progetto normativo con una relazione "esterna".

In Italia si è parlato per la prima volta a livello legislativo di introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) con l'art. 5 della L. 50/1999³, come di un'analisi volta a rendere il legislatore consapevole degli effetti delle nuove regole sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sull'attività di cittadini e imprese e a consentire una razionalizzazione delle regole gravanti sull'attività dei privati⁴. L'AIR è una "procedura codificata per la formulazione di scelte pubbliche"⁵ che le amministrazioni realizzano nel corso della progettazione di atti normativi: serve a verificare *ex ante*⁶ l'opportunità di una regolamentazione e a valutare in termini di vantaggi e

³ Ricordiamo come la L. n. 50/1999 sia stata la prima legge annuale di semplificazione e come, nell'ottica di migliorare la qualità della regolazione, abbia inteso perseguire obiettivi di semplificazione, tenendo conto che la riorganizzazione delle procedure ed il riordino normativo si completano con l'analisi costi-benefici degli interventi e si raccordano con lo strumento della consultazione a supporto delle scelte e delle decisioni. L'analisi di impatto mira soprattutto a rendere informata e quindi consapevole la scelta politica che accompagna l'introduzione di una nuova regola o la modificazione di quella esistente. Se questa è la finalità, l'esperienza italiana sembra orientarsi verso il modello inglese della *Regulatory Impact Assessment*, piuttosto che verso quello statunitense: quest'ultimo conosce un'analisi dei costi di tipo marcatamente economicistico, assai complessa, e rivolta agli esperti; per questo l'analisi di impatto, in quel Paese, è effettuata solo per iniziative di grande rilievo. Il modello alternativo concepisce l'analisi dei costi della regolazione come rivolta essenzialmente ai destinatari delle regole – cittadini e mondo produttivo- e ai politici, per sorreggerne la scelta. L'analisi dei costi, in quest'ottica, fa parte del dibattito pubblico.

⁴ V. PEPE, L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza italiana, in A. FEBBRAJO, A. LA SPINA, M. RAITERI (a cura di), *Cultura giuridica e politiche pubbliche in Italia*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 77-87; C. ZUCHELLI, L'analisi di impatto della regolamentazione nell'amministrazione centrale in Italia in *Iter legis*, n. 2/2004, pp. 54-59.

⁵ Così C. PAPPAGALLO, *La progettazione normativa in Italia*, cit., p. 59, il quale ricorda come l'AIR sia comunque una fase della più ampia procedura di progettazione normativa.

⁶ Sulla valutazione *ex ante* si vedano R. PAGANO, *La valutazione legislativa* in *Rassegna Parlamentare* n. 4/1998, pp. 989-1030, G. U. RESCIGNO, *Rapporti tra analisi di fattibilità ed altre tecniche legislative* in *Quaderni Regionali*, 1996, pp. 495-514, M. AINIS, *Sulla "fattibilità" normativa delle leggi* in <http://www.risl.it/iterlegis/cd/volume1/frame.htm>; R. BALDUZZI, *La sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione in un'assemblea legislativa tra tecnica e politica* in SENATO DELLA REPUBBLICA (a cura di), *Atti Seminario di Roma 17-21 settembre 2001*, 2002, pp. 96-111. La fattibilità delle leggi è in gran parte fuori dal controllo del Parlamento. La legge può essere valutata in base a criteri di effettività, efficacia ed efficienza. Il criterio dell'effettività consiste nel comparare i comportamenti con il modello normativo per stabilirne il tasso di osservanza o meno (ciò avviene soprattutto in relazione a norme imperative). Il criterio dell'efficacia consiste nella comparazione tra risultato realmente raggiunto e risultato voluto o obiettivo perseguito; valuta anche se nel risolvere un certo problema sia più appropriata la legge o uno strumento diverso dalla legge. Il criterio dell'efficienza consiste nell'analisi costi – benefici, cioè nel confrontare i risultati dell'intervento con le risorse impiegate. La valutazione legislativa presenta elementi positivi e negativi: se, infatti, essa fornisce un apporto certamente positivo alla qualità dei testi normativi e consente di scegliere tra proposte alternative, spesso si presenta molto onerosa e lenta, male adattandosi ai "brevi tempi" della politica; di difficile individuazione risultano essere i parametri di valutazione dell'efficienza dell'azione amministrativa. Per rendere utile la valutazione legislativa al raggiungimento dello scopo di una "buona legislazione", è necessario un monitoraggio che non si limiti alla verifica degli adempimenti amministrativi o regolamentari del Governo e della Pubblica Amministrazione, ma che verifichi la realizzazione finanziaria e reale di quanto previsto dalla legge, il funzionamento dei meccanismi di gestione amministrativa e finanziaria, la partecipazione degli attori coinvolti, gli indicatori di efficacia ed efficienza, la valutazione di impatto della legge. Occorre mettere in evidenza ancora una volta come la risposta ai problemi della legislazione vada rintracciata nel confronto tra Parlamento e Governo: al Governo spetta infatti la responsabilità degli elementi di conoscenza necessari per la verifica della qualità ed efficacia delle disposizioni di legge, ai sensi dell'art. 79 commi 4 e 5 del Regolamento della Camera, mentre al Parlamento spetta la verifica dei dati e delle valutazioni acquisite.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

svantaggi, costi e benefici gli effetti sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sulle attività di cittadini e imprese. Si presenta come uno strumento particolarmente importante anche per quanto riguarda la verifica, da parte del Presidente del Consiglio e del Governo, della coerenza degli interventi dei singoli ministri agli obiettivi, agli effetti e ai risultati attesi presentati insieme al programma elettorale. In particolare, l'art. 5 comma 1 stabilisce l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e dai regolamenti ministeriali e interministeriali. Il comma 2 prevede che le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa, una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame⁷. Tale analisi si inserisce nella strategia di riforma del sistema della regolazione, divenendone uno degli strumenti più innovativi ed incisivi; insieme all'ATN, consente di impostare su nuove basi l'intero processo di predisposizione dei provvedimenti di regolazione. L'AIR si pone alcuni obiettivi come quello di assicurare la corretta rilevazione dell'esigenza di cui si richiede la soddisfazione, definire con chiarezza gli obiettivi che si perseguono, la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dell'arco temporale previsto per l'intervento, valutare costi e vantaggi per l'organizzazione pubblica, i cittadini e le imprese, stabilire se l'intervento richiesto deve essere realizzato previa adozione di una normativa pubblica e, infine, individuare la fonte normativa più appropriata alle esigenze da soddisfare e più "economica" per l'ordinamento.

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, in guisa di relazione illustrativa; 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"⁸, oltre che all'interno delle amministrazioni, con le categorie interessate: solo la consultazione consente una valutazione dei costi ancorata alla realtà e la considerazione dei

⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 5 comma 2 della L. 50/1999, le commissioni parlamentari possono richiedere al governo una relazione contenente l'analisi di impatto della regolamentazione, relativamente agli schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa. Si tratta di una nuova affermazione di quanto contenuto nei commi 5 e 6 dell'art. 79 del Regolamento che hanno consentito alle commissioni di richiedere relazioni tecniche in sede di istruttoria legislativa. Non nascono particolari problemi di rapporti tra le due fonti: la previsione del comma 6 dell'art. 79 che attribuisce il potere di richiedere le relazioni tecnico – normative anche a minoranze parlamentari (almeno quattro componenti della commissione) non contrasta con l'art. 5 comma 2 della legge di semplificazione, dove non risulta specificato se sia necessaria l'adozione di una delibera da parte della maggioranza della commissione o meno. D'altra parte, si può dire che la previsione dell'art. 5 comma 2 abbia innovato, consentendo alle commissioni di richiedere la relazione tecnico – normativa anche sugli schemi di atti normativi al loro esame: in tal modo le commissioni incaricate di esprimere il proprio parere sugli schemi di decreti legislativi o di regolamenti possono chiedere che il Governo integri la relazione tecnico – normativa che è chiamato a redigere in base all'art. 5 comma 1 della legge di semplificazione, ove ciò risulti necessario. Analoga previsione si trova poi, di nuovo, nell'art. 96 – ter del Regolamento della Camera. La materia risulta, pertanto, disciplinata sia dalla legge che dal Regolamento: mentre la prima pone obblighi in capo al Governo, il regolamento disciplina dal punto di vista interno del parlamento le modalità di attivazione.

⁸ 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. Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

compliance costs, che sono spesso alla base della non applicazione di molte norme⁹. 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 normativa¹⁰.

Il dato sostanziale di ordine giuridico è che l'analisi 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 dei soggetti interessati.

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

⁹ 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.

¹⁰ 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 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.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

che si vogliono ottenere (opinioni e preferenze o fatti)¹¹. E' necessario valutare onerosità e tempi di realizzazione attendibilità e valutabilità dei risultati ottenibili, nonché utilità dei dati ai fini AIR.

Come si vede, l'AIR e la consultazione pongono problemi e propongono tecniche e metodologie estranee ai tradizionali interessi del giurista che studia le fonti. Non bisogna però cadere nell'errore di pensare che tutti questi aspetti non interessino il vero giurista. Questi potrà non essere capace di utilizzare tecniche di misurazione e di consultazione serventi l'intervento normativo, ma tale metodologia appartiene all'istruttoria normativa e il giurista studia la "fabbrica delle leggi"¹² per capire la qualità del prodotto.

Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, svolge un compito centrale nel coordinamento delle analisi elaborate dalle amministrazioni proponenti¹³. Spetta al DAGL, nel caso in cui le analisi siano carenti o insufficienti, il compito di rinviare lo schema di atto normativo all'amministrazione proponente e, quando il Ministero di settore non intende conformarsi alle indicazioni fornite, il compito di segnalare al Presidente del Consiglio tali problemi prima della discussione in Consiglio dei Ministri.

Per dare attuazione, in concreto, all'art. 5 della L. 50/1999 è intervenuta la direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000. L'analisi di impatto della regolamentazione si collega ad altre attività istruttorie, in particolare l'analisi tecnico normativa (ATN)¹⁴ e l'analisi concernente gli oneri finanziari che gravano sul bilancio dello Stato. La direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000 ha dettato, insieme alla L. 50/1999, una disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione "in via sperimentale e per la durata di un anno". Tale direttiva ha dato attuazione alla norma sull'analisi di impatto della regolamentazione, ma ha anche raccolto e sistematizzato il contenuto delle circolari Prodi e De Ioanna sull'analisi tecnico normativa: AIR ed ATN sono analizzati insieme in quanto si ritiene opportuno integrare l'AIR "con l'analisi dell'incidenza degli atti normativi del Governo sull'assetto della regolamentazione di ciascun settore, anche ai fini di una più agevole comprensione delle innovazioni introdotte".

La direttiva ha stabilito che l'analisi tecnico – normativa e l'analisi di impatto della regolamentazione, insieme alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico – finanziaria, debbano essere elaborate dall'amministrazione proponente e poi trasmesse al DAGL che svolge un ruolo centrale nell'opera di coordinamento dell'elaborazione di queste analisi. Spetta al DAGL, nel caso in cui le analisi siano carenti o insufficienti, il compito di rinviare lo schema di atto normativo all'amministrazione proponente e, quando il Ministero di settore non intende conformarsi alle indicazioni fornite, il compito di segnalare al Presidente del Consiglio tali problemi prima della discussione in Consiglio dei Ministri.

A seguito della direttiva del 2000 è stata avviata, nel 2001, una fase di sperimentazione dell'AIR che ha visto il coinvolgimento del DAGL della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Nucleo

¹¹ 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.

¹² L'espressione è di F. PATRONI GRIFFI, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, cit.

¹³ Sul punto si veda M. DE GIORGI, *La qualità della regolamentazione nei recenti sviluppi della politica di razionalizzazione normativa* in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

¹⁴ L'ATN si pone come obiettivo la verifica dell'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente e dunque la definizione di norme conformi alla Costituzione e alla normativa dell'Unione Europea, dotate delle caratteristiche di omogeneità, semplicità, chiarezza, univocità, proprietà di formulazione, efficaci per il riordino e la semplificazione del sistema normativo e procedurale vigente.

Ai fini dell'effettività ed efficacia dell'ATN e delle regole di redazione dei testi normativi è necessario che le procedure di presentazione dei progetti di legge governativi e l'assistenza agli organi legislativi nel corso dell'iter legislativo consentano copertura "organizzativa" e mezzi congrui.

per la Semplificazione delle Norme e delle procedure, ora soppresso, del Dipartimento per la Funzione Pubblica e del Dipartimento per gli Affari Economici della Presidenza del Consiglio.

Durante la fase di sperimentazione si è provveduto a svolgere interventi formativi, è stata predisposta una guida alla sperimentazione dell'AIR ed è stato organizzato un servizio di *help desk* in grado di fornire assistenza tecnica alle amministrazioni. L'applicazione dell'AIR in via sperimentale ha riguardato cinque casi pilota, di cui quattro interventi tramite regolamenti di semplificazione e un intervento di recepimento di una direttiva comunitaria. Dei cinque casi pilota solo due hanno avuto esito e sono stati tradotti in regolamenti, mentre gli altri tre, pur non portando ad alcun risultato pratico, hanno offerto mezzi informativi ed esperienze lavorative che hanno consentito di valutare i problemi metodologici ed operativi dell'applicazione del sistema di analisi.

In attuazione della direttiva 27 marzo 2000, il Ministro per la Funzione Pubblica, con circolare del 16 gennaio 2001, ha adottato la guida alla sperimentazione dell'AIR che, oltre a dare definizione dell'ambito soggettivo e oggettivo di intervento, a rilevare le esigenze e definire gli obiettivi, si fa carico dell'elaborazione e selezione delle opzioni di intervento, facendo attenzione ad individuare lo strumento tecnico – normativo appropriato e ponendo attenzione ai risultati delle politiche attuate, attraverso la valutazione del grado di attuazione delle norme, valutato prendendo in considerazione le difficoltà incontrate da cittadini e imprese nell'attuazione.

La seconda direttiva in materia – a seguito degli elementi emersi nella fase sperimentale – emanata il 21 settembre 2001 dal Presidente del Consiglio dei Ministri si è proposta di rendere più efficace la sperimentazione ai fini di una graduale applicazione dell'AIR a tutta l'attività normativa del Governo, anche e soprattutto ampliando il novero dei casi oggetto di sperimentazione e dando impulso ad una nuova fase di formazione del personale dipendente addetto all'utilizzazione dell'AIR. La nuova direttiva costituisce la risposta all'esigenza, diffusamente avvertita, di una maggiore sensibilizzazione e responsabilizzazione delle singole amministrazioni nello svolgimento dell'AIR con il rifiuto di forme di intervento centralistico o addirittura sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sono da rilevare tre innovazioni rispetto all'impostazione della direttiva precedente: in primo luogo, il compito affidato al Comitato di indirizzo, presieduto dal Ministro della funzione pubblica. La funzione più rilevante affidato al Comitato è l'individuazione, previa consultazione con i singoli ministeri, dei provvedimenti sui quali realizzare la sperimentazione (fino a questo momento il compito dell'individuazione dei provvedimenti da sottoporre a sperimentazione è stato affidato alle proposte delle singole amministrazioni e al collegamento dell'*help desk*). In secondo luogo, viene definito il rapporto tra DAGL e Nucleo (ora Dipartimento per la funzione pubblica) nella verifica delle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione: il DAGL assicura il coordinamento tra le attività dei diversi ministeri e valuta l'AIR elaborata dai singoli ministeri. In terzo luogo, il carattere sperimentale del sistema di analisi della regolazione proposto risulta enfatizzato rispetto alla disciplina precedente: il Comitato di indirizzo provvede a ridefinire la realizzazione dell'AIR sulla base di più griglie metodologiche differenziate e verifica l'opportunità del modello di AIR sulla doppia analisi preliminare e finale.

Infatti, la situazione a regime dovrà essere caratterizzata dalla responsabilizzazione delle singole amministrazioni nell'elaborazione e applicazione dell'AIR: in particolare, la direttiva mira a responsabilizzare i singoli Ministeri nella realizzazione delle analisi, sviluppare le capacità tecniche necessarie all'interno delle singole amministrazioni, ampliare e diversificare il novero dei casi pilota, definire i criteri di identificazione dei casi nei quali non è necessario sottoporre lo schema di atto normativo ad AIR, definire le prime modalità di monitoraggio e di verifica ex post dell'impatto della regolamentazione nonché del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati, realizzare un esteso programma di qualificazione dei dipendenti pubblici che dovranno svolgere le analisi, individuare modalità semplici ed efficaci di inserimento dell'AIR nell'ambito del procedimento di progettazione, redazione ed approvazione di atti normativi del Governo, sviluppare forme di coordinamento istituzionale tra Governo e Parlamento in materia di

AIR, individuare misure di rafforzamento nei sistemi giuridico – legislativi dei Ministeri anche con l’inserimento di specifiche professionalità giuridiche ed economico-statistiche.

La direttiva del 2001 individua quattro fasi per il nuovo processo di sperimentazione: una prima fase nella quale si è costituito il comitato d’indirizzo, sono stati individuati i referenti per l’AIR nelle singole amministrazioni, sono stati predisposti il piano operativo iniziale della sperimentazione e il piano di formazione e ha avuto avvio l’individuazione dei casi oggetto di sperimentazione. Nella seconda fase hanno trovato realizzazione la sperimentazione ed il programma di formazione per addetti ai lavori. La terza fase prevede la predisposizione del rapporto finale di valutazione delle attività di sperimentazione la definizione delle modalità di introduzione a regime dell’AIR. Nella quarta fase si redigerà il manuale ufficiale e definitivo. L’approccio della nuova direttiva è più graduale e cauto rispetto alla precedente, considerata anche l’esperienza precedente poco soddisfacente; grande attenzione è dedicata alle tematiche di formazione del personale e all’organizzazione interna delle strutture ministeriali: particolarmente interessante la previsione secondo la quale ciascun Ministro individua un “referente per l’analisi di impatto della regolamentazione”, responsabile nei confronti del Comitato di indirizzo dell’andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero. L’obiettivo è, sostanzialmente, quello di realizzare una rete di professionalità specifiche sull’AIR che svolga il duplice compito di migliorare il livello di conoscenza delle tecniche di valutazione dell’impatto e di rappresentare una struttura dotata di stabilità ed efficienza nei collegamenti tra i diversi ministeri e la Presidenza del Consiglio e con gli uffici interni delle singole amministrazioni.

I nodi problematici lasciati aperti da questa direttiva non sono irrilevanti: in particolare, non si hanno specificazioni in merito alle sanzioni nel caso in cui la scheda AIR sia giudicata inadeguata e un ulteriore aspetto problematico è legato agli alti costi dell’attività di valutazione dell’impatto regolativi. Un terzo problema attiene, infine, ai rapporti tra AIR e decisione politica.

La legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione per l’anno 2001) ha previsto l’importante novità per cui le autorità amministrative indipendenti possono adottare l’AIR allo scopo di rafforzare la legittimazione delle loro scelte regolatorie attraverso l’introduzione di forme di garanzia procedurale. L’introduzione dell’AIR presso le autorità amministrative indipendenti avviene in forme diverse da quelle adottate per il governo. Innanzitutto non si prevede che la messa a regime di questo tipo di analisi sia subordinata ad una fase di sperimentazione. Mentre per il governo la scelta dei casi da sottoporre a valutazione è lasciata alla discrezionalità dell’amministrazione, per le autorità indipendenti questa individuazione viene effettuata direttamente dalla legge e, in particolare, vengono assoggettate “le autorità amministrative indipendenti cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza e regolatorie”. Tali amministrazioni dovranno effettuare l’AIR in relazione agli “atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione e, comunque, di regolazione”. Sono state escluse dall’applicazione della disciplina le segnalazioni e le altre attività di tipo consultivo, nonché i provvedimenti di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, pertanto, è stato opportunamente riservato l’utilizzo dell’AIR ai soli interventi di regolazione del mercato, tralasciando quelli per la tutela della concorrenza, orientati a considerare in modo prevalente l’interesse del mercato più che quello di specifiche categorie di destinatari.

La “Legge di semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005” (legge 28 novembre 2005, n. 246) ha dettato una nuova disciplina legislativa dell’analisi di impatto della regolamentazione (l’articolo 14 della legge in questione abroga l’art. 5, comma 1, della legge n. 50/1999) e una prima disciplina legislativa della verifica di impatto della regolamentazione (VIR). Le modalità applicative relativamente all’effettuazione di tali analisi sono demandate ad un regolamento ministeriale da adottare entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge. Sul piano normativo sono senz’altro da apprezzare le discipline relative all’AIR e alla VIR¹⁵; da un punto di vista politico-

¹⁵ Si vedano in tal senso L. CUOCOLO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione 2005* in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 13 dicembre 2005 e N. LUPO, *A proposito della legge di semplificazione 2005* in *Rassegna Parlamentare* n. 1/2006, p.291.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

istituzionale non si può non rilevare che esse intervengono a legislatura ormai conclusa, dopo cinque anni nei quali non hanno trovato un'introduzione a regime né hanno registrato passi avanti in alcun senso.

Nel 2006 il Governo, con l'intento di accrescere il coordinamento ed il supporto alle politiche di semplificazione e qualità della regolazione ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un Comitato interministeriale¹⁶, al quale sono stati attribuiti i compiti di predisporre annualmente un Piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione e qualità della regolazione e di coordinare l'attività di realizzazione degli stessi obiettivi e verificarne periodicamente lo stato di attuazione. Al fine di fornire supporto tecnico e garantire il coordinamento delle specifiche iniziative delle amministrazioni, Il comma 22 bis dell'articolo 1 del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, recante “*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, ha previsto la costituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione¹⁷; composta da esperti e presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza, è coordinata dal Capo del DAGL, coadiuvato dal Capo Ufficio Legislativo del Ministero per le riforme ed innovazione nella pubblica amministrazione¹⁸, con relativa segreteria tecnica. Tale Unità opera in posizione di autonomia funzionale e svolge, tra l'altro, compiti di supporto per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento dell'attività normativa del Governo e degli enti pubblici strumentali, al fine di assicurare l'attuazione delle politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

Gli obiettivi prioritari delle recenti politiche di semplificazione sono tesi alla definizione ed attuazione di puntuali azioni di semplificazione che hanno forte impatto sui cittadini e sulle imprese, ma anche all'adozione di azioni sistematiche di qualità della regolazione, come l'AIR, il riordino normativo ed il taglia leggi¹⁹.

In questo quadro si inserisce la legge 28 novembre 2005, n. 246 “*Legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*” che ha dettato previsioni, peraltro generali, in materia di analisi di impatto della regolamentazione²⁰, rinviando la disciplina specifica a decreti del Presidente

¹⁶ Il Comitato interministeriale di indirizzo – presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per la funzione pubblica – è stato istituito con decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006, n. 80. La legge di conversione ha delimitato i compiti del Comitato previsti dall'originario decreto-legge (nella versione originaria, il Comitato poteva richiedere un approfondimento dell'esame delle iniziative normative del Governo in caso di proposte non necessarie o giustificate relativamente al rapporto tra costi e benefici o alla coerenza con gli obiettivi del piano di azione annuale).

¹⁷ L'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione cura in particolare la predisposizione del Piano annuale d'azione per la semplificazione d'intesa con i competenti uffici dei Dipartimenti per la funzione pubblica e per le innovazioni e tecnologie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, assicura l'attuazione delle disposizioni di semplificazione e qualità della regolazione riguardanti l'attività amministrativa e promuove forme di raccordo con il Parlamento e con gli altri soggetti titolari di poteri normativi al fine di migliorare il processo legislativo. Partecipa alle iniziative di semplificazione e qualità della regolazione inserite nel quadro dell'Unione europea, dell'OCSE e di altri organismi internazionali.

¹⁸ Dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione fa parte il Capo del DAGL e i componenti sono scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità.

¹⁹ Sul punto si veda l'intervento F. PATRONI GRIFFI, *Le politiche della qualità della regolazione in Italia*, Relazione al convegno OECD-Formez, Roma, 8 novembre 2007 il quale ricorda come l'AIR e le procedure di consultazione nascono dall'esigenza di assicurare il passaggio da una semplificazione meramente giuridica ad una che muova da reali esigenze di carattere economico, dei settori produttivi o che riguardano la vita quotidiana dei cittadini nei rapporti con l'apparato burocratico.

²⁰ L'articolo 14 della legge in questione abroga l'art. 5, comma 1, della legge n. 50/1999. Per un commento si veda CUOCOLO LORENZO, *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005* in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

del Consiglio dei Ministri, adottati sotto forma di regolamento²¹. La disciplina dell’AIR, che in passato si estendeva a tutti gli atti normativi, agli atti regolamentari e alla normativa di dettaglio, dopo la riforma del 2005, trova applicazione solo per gli schemi di atti normativi (primari e secondari) del Governo²²: la L. 246/2005 opera una restrizione del campo di applicazione dell’AIR, escludendone l’applicazione ai regolamenti ministeriali ed interministeriali che in base alla previsione normativa della L. 50/1999 potevano essere analizzati. La riforma del 2005 attribuisce alle singole amministrazioni competenti a presentare l’iniziativa normativa la responsabilità di sviluppare l’AIR e di comunicarne i risultati al DAGL al quale sono affidate funzioni di indirizzo e coordinamento in materia. Il DAGL, in casi particolari di necessità e di urgenza e nelle ipotesi di particolare complessità ed ampiezza dell’intervento normativo può consentire l’esenzione dall’AIR²³. Inoltre, al fine di consentire un più ampio ricorso, da parte delle amministrazioni, all’applicazione dell’AIR²⁴, è stata semplificata la procedura e la metodologia²⁵, oggetto di una specifica azione del Piano di azione per la semplificazione adottato per il 2007²⁶.

Di fatto, tuttavia, molto spesso i progetti di legge – ed in particolare i disegni di legge di conversione in legge di decreti²⁷ – nonostante l’impegno assunto dal Ministro per i Rapporti con il

²¹ Il regolamento dovrà disciplinare l’individuazione dei criteri generali, le tipologie e procedure di AIR, i casi e le modalità di esclusione, la fase della consultazione.

²² Restano esclusi solo gli atti che saranno espressamente individuati con decreto del Presidente del Consiglio. Dunque, in questo senso, si ha un’espansione degli atti sottoponibili ad AIR che si pone, ad esempio, in netta contrapposizione con quanto avviene negli altri ordinamenti (si pensi all’ordinamento americano che sottopone ad AIR solo i provvedimenti amministrativi di “forte impatto” dal p.d.v. economico e finanziario o all’ordinamento tedesco, che, in relazione ai costi elevati ha notevolmente ridotto l’applicazione dell’AIR o, infine, all’ordinamento francese che, a fronte di una applicazione dell’AIR generalizzata – rivelatasi costosa e poco efficace – ha recentemente deciso di circoscriverla a determinati progetti normativi).

²³ La legge 246/2005 prevede anche alcune deroghe espresse alla predisposizione della scheda AIR per i disegni di legge costituzionale, i disegni di legge finanziaria e di bilancio, gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato.

²⁴ E’ stato rilevato anche dal Consiglio di Stato (Ad. Gen. 25 ottobre 2004, n. 10548/04 e Ad. Sezione consultiva per gli atti normativi del 27 marzo 2006, n. 1208/2006) come “una normazione di qualità non implica solo coerenza e chiarezza da un punto di vista giuridico-formale [...] ma anche essenzialità e minore onerosità da un punto di vista economico sostanziale (una regola interviene solo quando è indispensabile e se i benefici da ottenere sono superiori ai costi)”.

²⁵ Il modello di relazione AIR, allegato al nuovo regolamento attuativo dell’art. 14 della L. 246/2005, attualmente in fase di preparazione, individua alcuni ambiti concettuali importanti come il contesto, la coerenza programmatica dell’iniziativa, le informazioni utilizzate, le procedure di consultazione, la valutazione dell’opzione di non intervento, i risultati dell’analisi svolta e la giustificazione della scelta compiuta (si vedano, R. DICKMANN, *La legge di semplificazione e di riassetto normativo per il 2005: alcune questioni sugli interventi di semplificazione della legislazione di cui all’art. 14* in *Foro Amministrativo – Consiglio di Stato* 2005, p. 2774-2783 ed E. CATELANI – E. ROSSI, *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l’analisi tecnico-normativa (ATN) nell’attività normativa del Governo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003).

²⁶ Appare utile ricordare come, a fianco di questi tentativi volti ad introdurre l’AIR come strumento a corredo della produzione governativa nazionale, a livello regionale alcuni Statuti (in particolare gli statuti delle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Umbria) abbiano introdotto disposizioni – sia pur di carattere generale – sulla analisi di impatto della regolamentazione come strumento a corredo della qualità normativa, dunque, come possibile rimedio all’inquinamento normativo. Sul punto si vedano le considerazioni di M. RAVERAIRA, *Applicazione e fattibilità legislativa* in E. PATTARO e F. ZANNOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Atti del Convegno di Bologna 9-10 maggio 1997, Milano, 1998, pp. 248-249 in merito alla possibile introduzione nella Carta costituzionale del principio della valutazione preventiva nei procedimenti di formazione legislativa.

²⁷ Per quanto riguarda, nello specifico, il decreto-legge possiamo comunque affermare che esso, per le sue caratteristiche di atto di straordinaria necessità ed urgenza, sia 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’AIR. 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.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Parlamento di corredare da parte del Governo i disegni di legge di conversione dell'analisi di impatto della regolamentazione non ne sono provvisti; tale analisi stenta ad affermarsi come strumento di accompagnamento alla normativa prodotta. I fattori che determinano la difficile affermazione dell'analisi di impatto come strumento di verifica preventiva della fattibilità dell'intervento normativo sono essenzialmente individuabili negli alti costi che tale analisi comporta e negli scarsi risultati concreti che essa consente di ottenere. Dal primo punto di vista, infatti, l'AIR richiede risorse – non solo di tipo economico – il cui reperimento comporta alti costi per le amministrazioni (pensiamo, ad esempio, al personale che viene coinvolto in un processo AIR che non è solo personale con formazione giuridica – di più facile reperimento all'interno dell'amministrazione – ma anche e soprattutto personale con specifica formazione sul campo di intervento normativo). Ma questo dato sembra incidere in maniera ancora più forte se pensiamo ai risultati dell'AIR: durante il procedimento legislativo possono essere apportati emendamenti che talvolta sconvolgono letteralmente il progetto iniziale per cui un'AIR applicata ad un progetto iniziale che prevede determinati obiettivi, risorse e risultati attesi può portare a risultati completamente diversi se applicata al prodotto finale²⁸. A ciò si aggiungono gli scontri che spesso vedono il legislatore contrapporsi a forme di regolazione come l'analisi di impatto. E' auspicabile allora che l'analisi di impatto della regolamentazione venga ripensata e trovi attuazione come strumento concreto di miglioramento della legislazione, con una attribuzione di funzioni al Comitato interministeriale e all'Unità per la semplificazione²⁹.

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 procedure³⁰ (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»³¹.

²⁸ E' molto frequente, ad esempio, il caso in cui la scarsità di risorse finali porta ad un risultato completamente diverso da quello atteso con una quantità di risorse maggiori.

²⁹ Per maggiori approfondimenti sul punto si veda M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone” regole e democrazia*, 2007, cit.

³⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 54.

³¹ Nello stesso senso sembra orientata, al momento, la sorte della valutazione di impatto della regolamentazione (VIR), anch'essa prevista dalla legge di semplificazione per il 2005. La VIR consiste nell'analisi ex post del raggiungimento delle finalità perseguite dall'intervento, dalla stima dei costi e degli effetti prodotti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La legge prevede un'applicazione della VIR dopo un periodo di due anni dall'entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata a scadenze biennali: non è chiaro se la periodicità sia un carattere essenziale della VIR o se essa sia una mera possibilità, anche perché il comma in questione, in apertura, definisce la VIR come una valutazione *“anche periodica”*. A differenza dell'AIR, sono i DPCM ad individuare i casi di effettuazione della VIR e, pertanto, la verifica dell'impatto della regolamentazione si ha solo ove espressamente disposta. Viene altresì rinviata ai DPCM l'individuazione dei criteri generali e delle procedure e non viene individuato il soggetto competente (per l'AIR la legge parla di *“amministrazione competente a presentare l'iniziativa”*). Non è chiaro quali siano gli atti sottoponibili alla VIR. Il primo periodo del quarto comma, infatti, fa un generico riferimento agli *“atti normativi”*, mentre il secondo periodo parla espressamente di *“legge oggetto di valutazione”*. Rimarrebbe, quindi, preclusa la possibilità di sottoporre ad analisi ex post i regolamenti governativi. La legge di semplificazione per il 2005, dunque, ha il merito di prevedere un istituto importante per la qualità della regolazione, ma non risolve nessuno dei principali problemi legati alla VIR.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.5.1. Legge 8.03.99 n. 50, Art. 5 (A. Ghiribelli)**LEGGE 8 MARZO 1999, N. 50**

<<DELEGIFICAZIONE E TESTI UNICI DI NORME CONCERNENTI PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI – LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE 1998>> (G. U. n. 56 DEL 9 MARZO 1999).

Tipologia dell'atto	Legge ordinaria
Natura	Normativo
Data	8 marzo 1999
Autorità	Parlamento italiano
Partizione dell'atto in esame	Articolo 5 (“ <i>Analisi dell’impatto della regolamentazione</i> ”)
Destinatari e ambito di applicazione	Amministrazioni pubbliche e imprese
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	-

Presupposti, finalità e contenuti della L. 50/1999

La legge dell’8 marzo 1999 n. 50³² è la prima legge di semplificazione (per il 1998) e, come le altre leggi annuali di semplificazione, trova fondamento nella legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Bassanini 1, “Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni e agli enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”), in particolare all’art. 20, il quale prevede sia la delegificazione di una serie di procedimenti amministrativi mediante regolamenti governativi, sia la legge di semplificazione, legge a cadenza annuale, con lo scopo di assicurare una costante opera di delegificazione dei procedimenti amministrativi. In particolare, tale legge deve disporre la delegificazione di norme riguardanti procedimenti amministrativi al fine di assicurarne la semplificazione (art. 20 comma 1), individuare i procedimenti amministrativi la cui regolamentazione spetta alla potestà normativa regionale e degli enti locali (art. 20 comma 2) e dettare le norme di delega o di delegificazione necessarie alla compilazione di testi unici legislativi o regolamentari (art. 20 comma 11).

La previsione di un disegno di legge a cadenza annuale è ispirata dall’esperienza della legge finanziaria e della legge comunitaria³³; la diffusione delle leggi a cadenza annuale sembra costituire uno dei sintomi della trasformazione che il ruolo della legge ha subito.

La legge di semplificazione per il 1998 appare particolarmente interessante da almeno tre punti di vista: la semplificazione amministrativa, la semplificazione normativa, la *deregulation*. Non ci soffermeremo in questa sede sulla semplificazione amministrativa, passando direttamente ad analiz-

³² Per un commento alla legge si veda N. LUPO, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, Torino, 2000.

³³ Secondo la dottrina, il contenuto di tali leggi si configura come intersettoriale, finalizzato al conseguimento di macro – obiettivi, tale da richiedere l’intervento di tutti i settori in cui si articola l’attività legislativa.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

zare gli effetti della legge 50/1999 sul sistema delle fonti del diritto. Tale legge ha fatto uso della delegificazione, volta a combattere l'inflazione legislativa e del riordino normativo (attraverso la produzione di testi unici), con il quale intende fronteggiare il c.d. "caos normativo", cioè il grado estremamente basso di leggibilità e conoscibilità dell'ordinamento, dovuto alla disorganicità della normazione che rende difficile l'individuazione della norma da applicare non solo per il cittadino, ma anche per l'operatore del diritto³⁴. Da notare che, per quanto riguarda il riordino normativo, in questi ultimi anni si è diffusa una vera e propria politica volta a favorire la redazione di testi unici (le leggi di semplificazione introducono meccanismi innovativi relativi alla disciplina dei testi unici), affiancata dalla semplificazione procedimentale. Quanto detto, non dà luogo ad una *deregulation*, si limita piuttosto a rendere più flessibili le regole dell'azione procedimentalizzata delle pubbliche amministrazioni. Al fine di ridurre il carico eccessivo di regole esistenti, occorre far ricorso ai criteri contenuti nei regolamenti di semplificazione: in primo luogo, alla soppressione dei procedimenti comportanti, per l'amministrazione e per i cittadini, costi più elevati dei benefici, anche mediante la sostituzione dell'attività amministrativa con forme di autoregolamentazione da parte dei privati (si tratta, in tal caso, della soppressione di regole di diritto pubblico che limitano o condizionano l'attività economica privata). In secondo luogo, l'introduzione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) di cui all'art. 5 della L. 50/1999, volta a rendere il legislatore consapevole degli effetti delle nuove regole sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sull'attività di cittadini e imprese e a consentire una razionalizzazione delle regole gravanti sull'attività dei privati. L'AIR viene pertanto a costituire elemento di *deregulation*, oltre a cercare di assicurare una migliore qualità della regolamentazione. Le disposizioni direttamente rivolte ad assicurare il miglioramento della qualità legislativa all'interno della legge 50/1999 sono esigue, dato che tale compito spetta ai Regolamenti di Camera e Senato, anche se, talvolta, come nel caso dell'art. 5 comma 2 della L. 50/1999 (relativo alla richiesta di analisi di impatto della regolamentazione da parte delle commissioni), si assiste ad una "previsione legislativa intarsiata".

Considerare la L. 50/1999 da sola non consentirebbe di avere presente un quadro compiuto delle politiche di semplificazione, dato che esse si sono spesso sviluppate in modo frammentario e globale. Si rende pertanto necessaria la considerazione di altre fonti normative precedenti e successive, dei regolamenti parlamentari, direttive e circolari dei Presidenti di Camera e Senato³⁵.

La L. 50/1999, ponendosi come obiettivo il miglioramento della qualità legislativa futura, ha inciso sulle modalità di formazione della legge e degli altri atti normativi. Indubbiamente, essa finisce per incidere sulla disciplina del procedimento di formazione delle leggi dettata dai regolamenti parlamentari³⁶. Infatti, anche se a livello tecnico non mancano gli strumenti e il personale specializzato per la predisposizione di "buone leggi", la sfera politica agisce spesso senza vincoli nell'adozione delle proprie decisioni, approvando anche leggi scritte male. Un primo intervento in questo senso si ha con l'introduzione delle modifiche regolamentari del 1997 alla Camera dei Deputati, concretizzate in particolare nella scelta di affidare a un organo composto da deputati (dunque da politici) il compito di esprimersi sulla qualità della legislazione. L'art. 6 della L. 50/1999 prevede forme di raccordo istituzionale per la semplificazione legislativa tra il Presidente del Consiglio e i competenti organi delle Camere, mediante la trasmissione, su richiesta dei Presidenti delle Camere, di studi e indagini sullo stato della legislazione, sul coordinamento tra fonti normative, sulle tecniche di valutazione degli effetti delle politiche legislative e sull'eventuale seguito legislativo delle sentenze della Corte Costituzionale, in linea con l'esigenza di raccordo tra le istituzioni (in particolare tra Governo e Parlamento) segnalata nei rapporti dei Presidenti del Comitato per la Legislazione.

³⁴ M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, 1997, pag. 23 e ss. Sul punto si vedano anche gli atti del Convegno di Bologna del 9-10 giugno 1997 in "Applicazione e tecnica legislativa" a cura di E. PATTARO e F. ZANNOTTI, Giuffrè 1998.

³⁵ S. TOMEL, *La prima legge annuale di semplificazione. Commento alla L. 50/1999* Recensione in *Iter Legis* marzo – giugno 2001, pagg. 213-214.

³⁶ Il modello è analogo alle procedure finanziarie, disciplinate dai Regolamenti parlamentari e dalla legge finanziaria a cadenza annuale.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

In particolare: l'art. 5 “Analisi di impatto della regolamentazione”

L'art. 5 della legge n. 50/1999 ha introdotto “a titolo sperimentale” una disciplina dell'analisi di fattibilità³⁷ con riferimento agli atti normativi di competenza governativa, ossia agli schemi di atti normativi adottati dal Governo (schemi di decreti legislativi e di regolamenti governativi di cui ai commi 1, 2 e 4-bis dell'art. 17 della legge n. 400/1988) e agli schemi di regolamenti ministeriali o interministeriali (art. 17, comma 3, della legge n. 400/1988)³⁸. L'unica tipologia di potestà normativa del Governo esclusa dall'analisi di impatto della regolamentazione è la decretazione d'urgenza: ciò è comprensibile se si pensa ai tempi limitati entro i quali i decreti legge devono essere convertiti in legge³⁹.

L'art. 5 della legge in esame è stata definita “norma in bianco”⁴⁰: si tratta di una previsione scarna in cui viene individuato solo l'ambito di applicazione della valutazione (gli atti normativi del governo), demandando il compito di definire contenuti, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 5 fornisce una definizione dell'analisi di impatto della regolamentazione che ha riguardo agli effetti che gli atti normativi del governo produrranno sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche (c.d. analisi di fattibilità amministrativa) e sull'attività di cittadini e imprese (c.d. analisi di fattibilità sociale⁴¹).

Sarebbe stato auspicabile l'inserimento – da parte del Governo o del Parlamento – di indicazioni più specifiche all'interno della legge, con una definizione dei contenuti minimi dell'AIR e con individuazione degli organi competenti a compierla⁴².

La disciplina stabilita dall'art. 5 della legge 50/1999 – anche se limitata ai soli schemi di atti normativi del governo – è destinata a produrre effetti anche sulle prime esperienze relative alla valutazione di fattibilità delle iniziative legislative che il governo presenta in parlamento: con la circolare del 20 marzo 1999⁴³ il segretario generale della presidenza del Consiglio dei Ministri ha richiamato la scrupolosa osservanza della Circolare Prodi ed ha stabilito che “*la relazione tecnico normativa deve contenere anche una prima forma di valutazione dell'impatto amministrativo delle*

³⁷ L'analisi di fattibilità è stata definita come analisi ex ante di un progetto per verificare preventivamente le sue possibilità di successo ovvero come attività volta a verificare, dati gli obiettivi perseguiti e i risultati attesi, se sussistono tutte le condizioni necessarie e sufficienti affinché gli obiettivi possano essere perseguiti e i risultati possano essere ottenuti.

³⁸ A questa previsione legislativa ha fatto seguito un'ulteriore riforma del Regolamento della Camera che, introducendo un'apposita disciplina del parere parlamentare sugli schemi di atti normativi del governo, ha confermato l'applicabilità di gran parte delle norme sull'istruttoria legislativa previste per i progetti di legge esaminati dalle commissioni in sede referente anche agli schemi di atti normativi del governo limitatamente a quelli per i quali è previsto un passaggio parlamentare. L'art. 96-ter dispone, infatti, che all'esame presso le commissioni parlamentari degli schemi di atti normativi ai fini dell'espressione del parere si applicano le disposizioni dell'art. 79, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 9.

³⁹ Occorre precisare, tuttavia, che la legge 400/1988 ha richiesto che nel preambolo del decreto legge siano indicate le “circostanze di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione”. Inoltre, l'art. 96-bis, comma 2, ha previsto che nella relazione governativa che accompagna il disegno di legge di conversione sia “dato conto dei presupposti di necessità e urgenza per l'adozione del decreto legge” e “siano descritti gli effetti attesi dalla sua attuazione e le conseguenze delle norme da esso recate sull'ordinamento”. Le commissioni possono chiedere al governo integrazione degli “elementi forniti nella relazione, anche con riferimento a singole disposizioni del decreto legge”.

⁴⁰ Si veda N. LUPO, *Op. cit.*, p. 200.

⁴¹ Tale definizione è stata introdotta nella Checklist per la redazione di atti normativi elaborata dall'ISLE.

⁴² Il Comitato per la Legislazione aveva mosso un'osservazione in tal senso, invitando la Commissione a “stabilire direttamente con legge i criteri generali e i parametri minimi a cui il Governo dovrà attenersi nella predisposizione dell'AIR” (si veda A.C. XIII Legislatura, Bollettino delle giunte e delle commissioni 12 gennaio 1999, p. 7 e ss. Tale suggerimento non è stato preso in considerazione, lasciando che fosse un intervento legislativo posteriore alla fase di sperimentazione a determinare i contenuti della relazione sull'impatto della regolamentazione.

⁴³ Prot. DAGL 1/1.1.26/1088/9.79. Si veda A. CIANCARELLA, *Nessun ddl arriverà in Consiglio senza la valutazione sull'impatto*, in *Il Sole 24 Ore* 31 marzo 1999.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

norme sulle strutture amministrative, sui cittadini e sulle imprese”. A corredo della circolare è stata fornita una griglia metodologica per la stesura della relazione tecnico normativa sui disegni di legge governativi. Tale griglia metodologica si presta per essere utilizzata anche per l’analisi di impatto della regolamentazione. L’ATN è stata suddivisa in tre parti: a) gli aspetti tecnico normativi in senso stretto nei quali rientrano l’impatto sulla legislazione vigente, l’analisi del quadro normativo e delle situazioni di fatto che giustificano l’innovazione, l’accertamento dell’esistenza di riserve di legge e di precedenti norme di delegificazione, l’analisi della compatibilità con l’ordinamento comunitario, con le competenze costituzionali delle regioni e la verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali; b) la valutazione dell’impatto amministrativo con la valutazione dell’esistenza di oneri organizzativi a carico delle pubbliche amministrazioni e di oneri organizzativi, finanziari e adempimento burocratici a carico di cittadini e imprese; c) gli elementi di *drafting* e linguaggio normativo con lo scopo di individuare le nuove definizioni normative introdotte nel testo, verificare la correttezza dei riferimenti normativi, privilegiare il ricorso alla tecnica della novella legislativa. Alla relazione tecnico normativa devono essere allegate anche le indicazioni sulla giurisprudenza costituzionale e la verifica circa l’esistenza di progetti di legge su materie analoghe all’esame del parlamento.

Al secondo comma l’art. 5 della legge 50/1999 stabilisce che le commissioni parlamentari possono richiedere al governo una relazione contenente l’analisi di impatto della regolamentazione relativamente agli schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell’istruttoria legislativa. Per quanto riguarda i progetti di legge, la disposizione si è limitata ad affermare quanto già stabilito dall’art. 79, commi 5 e 6, del Regolamento della Camera.

Non nascono particolari problemi di rapporti tra le due fonti: la previsione del comma 6 dell’art. 79 che attribuisce il potere di richiedere le relazioni tecnico – normative anche a minoranze parlamentari (almeno quattro componenti della commissione) non contrasta con l’art. 5 comma 2 della legge di semplificazione, dove non risulta specificato se sia necessaria l’adozione di una delibera da parte della maggioranza della commissione o meno. D’altra parte, si può dire che la previsione dell’art. 5 comma 2 abbia innovato, consentendo alle commissioni di richiedere la relazione tecnico – normativa anche sugli schemi di atti normativi al loro esame: in tal modo le commissioni incaricate di esprimere il proprio parere sugli schemi di decreti legislativi o di regolamenti possono chiedere che il Governo integri la relazione tecnico – normativa, che è chiamato a redigere in base all’art. 5 comma 1 della legge di semplificazione, ove ciò risulti necessario. Analoga previsione si trova poi, di nuovo, nell’art. 96 – ter del Regolamento della Camera. La materia risulta, pertanto, disciplinata sia dalla legge che dal Regolamento: mentre la prima pone obblighi in capo al Governo, il regolamento disciplina dal punto di vista interno del parlamento le modalità di attivazione⁴⁴.

⁴⁴ Un fenomeno simile si ha per quanto riguarda gli effetti finanziari dei testi normativi. *Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.5.2. Direttiva 27.03.00 (A. Ghiribelli)

Presidente del Consiglio dei Ministri Direttiva 27 marzo 2000
Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione

Tipologia dell'atto	Direttiva
Natura	Non normativo
Data di emanazione	27 marzo 2000
Autorità emanante	Presidente del Consiglio dei ministri
Destinatari e ambito di applicazione	La direttiva è rivolta alle amministrazioni pubbliche
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 (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 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. All’art. 3 istituisce il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. • DPCM 10 novembre 1993: Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. • Raccomandazione OCSE 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità legislativa. • Rapporto OCSE maggio 1997 sulla riforma della regolazione. • Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini) “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”. • Dichiarazione della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull’Unione europea n. 39 concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria. • Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998 relativa agli adempimenti del Governo in materiale di istruttoria legislativa. • Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 “Riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

1. Presupposti, finalità e contenuto della direttiva

Con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 “*Analisi tecnico-normativa e analisi dell’impatto della regolamentazione*” (pubblicata sulla G.U. n. 118 del 23 maggio 2000) si è inteso dare attuazione a quella parte dell’art. 5 della legge n. 50/1999 che prevedeva un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l’introduzione sperimentale dell’AIR⁴⁵. La direttiva – come si evince dalle sue premesse – è stata formata dal Ministro della funzione pubblica in quanto delegato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (in forza del decreto 4 agosto 2000 “per la semplificazione del sistema di regolazione e per l’attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50”).

La direttiva riguarda due linee di analisi: oltre l’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), viene considerata l’analisi tecnico-normativa⁴⁶ (ATN) e per entrambe – si ricava dalle premesse – l’obiettivo è quello di dare riscontro “alla necessità di definire principi comuni ai fini del miglioramento della qualità e della trasparenza del sistema normativo”.

Con l’introduzione dell’AIR il legislatore pone attenzione al problema fondamentale di come produrre norme utili ed efficaci. L’ATN ha invece riguardo al problema tecnico-giuridico della redazione di norme in modo chiaro, comprensibile e nel rispetto del sistema delle fonti.

La direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000 detta una disciplina dell’analisi di impatto della regolamentazione “*in via sperimentale e per la durata di un anno*”. Essa ha dato attuazione alla norma sull’analisi di impatto della regolamentazione, ma ha anche raccolto e sistematizzato il contenuto delle circolari Prodi e De Ioanna sull’analisi tecnico normativa: AIR ed ATN sono analizzati insieme in quanto si ritiene opportuno integrare l’AIR “*con l’analisi dell’incidenza degli atti normativi del Governo sull’assetto della regolamentazione di ciascun settore, anche ai fini di una più agevole comprensione delle innovazioni introdotte*”. Si tratta di un’analisi di tipo preventivo che deve accompagnare tutti i provvedimenti normativi del Governo. Deve essere effettuata dalle amministrazioni proponenti e contenere la descrizione degli obiettivi e delle motivazioni del provvedimento, le opzioni alternative e la valutazione dei costi-benefici.

L’avvicinamento delle due analisi (AIR e ATN) appare opportuno almeno per due ragioni: in primo luogo, avrebbe avuto poco senso disciplinare l’AIR lasciando ad atti meno formali la disciplina dell’ATN in quanto le due analisi, almeno dal punto di vista procedurale, seguono un cammino comune in seno all’esecutivo e sono considerate insieme nelle circolari dei presidenti delle camere e dall’art. 79 del Regolamento; in secondo luogo, è ravvisabile una distinzione concettuale tra AIR e ATN, in quanto l’AIR è predisposto da apparati amministrativi più specifici rispetto agli uffici legislativi dei ministeri.

L’AIR è inserita all’interno della progettazione normativa, deve essere riassunta in apposita relazione che, insieme ad altre, accompagna il progetto normativo. L’insieme delle relazioni

⁴⁵ In molti paesi esistono sistemi e tecniche di valutazione dell’impatto della regolamentazione. Negli Stati Uniti dal 1993 l’*Executive order* del Presidente Clinton e il *Regulatory planning and review* hanno disciplinato un sistema di valutazione economica preventiva e successiva dei provvedimenti normativi di maggiore importanza. In Australia i dipartimenti e le agenzie di regolazione devono effettuare la valutazione di impatto per misurare i costi dei provvedimenti adottati sulle imprese. La Commissione europea ha introdotto, dal 1986, un sistema di valutazione dell’impatto della legislazione comunitaria per cui le proposte legislative che hanno riguardo alle imprese devono essere accompagnate da una scheda di valutazione che indichi le motivazioni dell’intervento e calcoli l’impatto sulle imprese. In Gran Bretagna esistono due forme di valutazione economica preventiva della regolamentazione: la *Compliance Cost Assessment* sui provvedimenti che comportano costi e benefici per le imprese e per i privati e la *Risk Assessment* per valutare i costi derivanti dalla mancata regolamentazione. In Olanda, dal 1992, le proposte normative del Governo sono sottoposte a tre tipi di analisi: l’analisi costi-benefici per le imprese, l’analisi sulla fattibilità tecnico-amministrativa e l’analisi sull’impatto ambientale. In Germania, dal 1996, è obbligatoria una verifica preliminare dell’opportunità, dell’applicabilità e degli effetti prevedibili di un provvedimento in base a una checklist. In Francia e Danimarca viene predisposta una scheda sui costi-benefici attesi sulla base di apposita checklist.

⁴⁶ Sulla distinzione tra drafting formale e drafting sostanziale si vedano C. D’Orta, V. di Porto – *L’attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole e strumenti*, in *Rassegna Parlamentare*, 1995, pp. 80 e ss. e C. De Caro – *La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia*, in AA.VV. *Il Parlamento della Repubblica: organi procedure e apparati*, 1990, pp. 273 e ss.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

costituiscono il corredo conoscitivo e valutativo del progetto ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

L'AIR è uno strumento volto a stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quale tra gli strumenti di regolamentazione è più efficace. Per la direttiva in questione l'analisi di impatto della regolamentazione avviene nei confronti dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sui cittadini e sulle imprese.

La direttiva individua il contenuto dell'analisi nella descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione e delle opzioni alternative nonché la valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria.

Applica l'AIR: a) agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e ai regolamenti ministeriali o interministeriali, come previsto dall'art. 5, comma I, della Legge n. 50/1999 (art. 1, comma 2, della direttiva); b) alle circolari e alle regole tecniche contenute in atti non normativi (art. 1, comma 3, della direttiva).

Consente di considerare l'AIR come un processo articolabile in due momenti o fasi corrispondenti alle due schede la cui compilazione è richiesta dalla direttiva. Nella prima fase ricavata dalla descrizione del contenuto della "scheda preliminare" l'amministrazione a cui fa capo la specifica AIR deve individuare: a) le esigenze che sono alla base dell'intervento normativo; b) gli obiettivi; c) i presupposti attinenti alle sfere organizzativa, finanziaria, economica e sociale; d) le aree di criticità e le opzioni alternative alla regolazione (compresa la c.d. opzione nulla). Sulla base di tali elementi l'amministrazione elabora una valutazione conclusiva nella quale si evidenziano le ragioni dell'intervento normativo proposto anche a confronto con altri possibili. Nella seconda fase ricavata dalla descrizione del contenuto della scheda finale, prevista dalla direttiva, l'Amministrazione a cui fa capo la specifica AIR effettua un'ulteriore valutazione, rivolta ad approfondire il contenuto e gli effetti dell'opzione prescelta a conclusione della prima fase. Essa, inoltre, è chiamata a simulare gli effetti dell'intervento regolativo sull'organizzazione e sull'attività della pubblica amministrazione, nonché sull'attività dei destinatari diretti ed indiretti. Proprio dagli esiti di tali attività deriverà la formulazione dello schema di intervento normativo pronto ad essere sottoposto alla riunione preparatoria del Consiglio dei ministri. Le amministrazioni proponenti inviano le schede preliminari al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL)⁴⁷, mentre le schede finali devono essere trasmesse al Nucleo per la Semplificazione delle norme e delle procedure⁴⁸ per l'iscrizione alla discussione del Consiglio dei Ministri⁴⁹.

La direttiva indica all'amministrazione cui fa capo la specifica AIR le richiamate schede come utile riferimento per la sequenza di azioni e di correlazioni da seguire, ma stabilisce anche che tutto quanto esposto dalla direttiva trova ordinamento e riassunzione in un'apposita Guida.

Sulla base delle indicazioni fornite con la direttiva nel febbraio 2001, è stata avviata la prima fase di sperimentazione dell'AIR sotto la gestione coordinata del Nucleo per la semplificazione (ora

⁴⁷ L'art. 6 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 303, recante il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio, ha stabilito che le funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo siano organizzate in un'unica struttura apposita, denominata Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, del quale fanno parte tutti i settori legislativi operanti nell'ambito della Presidenza del Consiglio, in particolare l'ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa previsto dall'art. 23 della legge n. 400 del 1988. A norma dell'art. 6 il DAGL garantisce la valutazione dell'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari.

⁴⁸ Il Nucleo per la Semplificazione delle norme e delle procedure è stato istituito dall'art. 5 della legge n. 50/1999 e soppresso a seguito della legge n. 137/2002. Si vedano, tra gli altri, F. Patroni Griffi – *La fabbrica delle leggi e la qualità della normazione in Italia* in *La sovranità europea: posizioni soggettive e attività normativa*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Roma, Palazzo Spada, il 25 febbraio 2000, Torino, 2000 e N. Lupo – *La prima legge annuale di semplificazione*.

⁴⁹ Attraverso l'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri disciplinata dall'art. 4 del D.P.C.M. 10 novembre 1993 "Regolamento interno del Consiglio dei Ministri".

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

soppresso), del Dipartimento affari giuridici e legislativi (Dagl), del Dipartimento della funzione pubblica e del Dipartimento affari economici (Dae).

2. Oggetto e ambito di applicazione della direttiva

La legge n. 50/1999 prevedeva che dovessero essere sottoposti ad AIR gli schemi di atti normativi del Governo, i regolamenti ministeriali e interministeriali, la direttiva ha esteso l’AIR oltre l’ambito previsto dalla legge richiedendola anche per le circolari e per le regole tecniche contenute in atti non normativi. L’impegno richiesto alle amministrazioni è notevole anche perché la procedura per l’analisi di impatto della regolamentazione riguarda tutto l’iter di predisposizione del provvedimento normativo.

La direttiva in questione disciplina tempi e modalità di attuazione dell’analisi tecnico normativa (ATN) e dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La disciplina dell’AIR è in via sperimentale e per la durata di un anno.

La direttiva ha stabilito che l’analisi tecnico normativa e l’analisi di impatto della regolamentazione, insieme alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico-finanziaria, debbano essere elaborate dall’amministrazione proponente e poi trasmesse al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della presidenza (DAGL). E’ tale dipartimento (disciplinato dal decreto legislativo n. 303/1999) ad avere un ruolo centrale nell’opera di coordinamento dell’elaborazione di queste analisi.

Il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e il DAGL forniscono il supporto tecnico alle amministrazioni durante la fase di sperimentazione nella redazione dell’AIR e dell’ATN. Se il DAGL ritiene carenti o insufficienti l’ATN o l’AIR restituisce lo schema alle amministrazioni proponenti con indicazioni in merito e, quando il Ministero di settore non intende conformarsi alle indicazioni fornite, ha il compito di segnalare al Presidente del Consiglio tali problemi prima della discussione in Consiglio dei Ministri. Il DAGL può altresì individuare categorie di atti per i quali ritiene l’AIR non necessaria. Le amministrazioni proponenti possono richiedere al DAGL di non effettuare l’AIR e il DAGL può autorizzare la prosecuzione dell’istruttoria anche in carenza di AIR.

3. Analisi tecnico – normativa (ATN)

L’allegato A) – parte integrante della direttiva – si occupa della Griglia metodologica per la stesura della relazione tecnico – normativa, prevedendo, da un lato, gli aspetti tecnico-normativi in senso stretto e, dall’altro, gli elementi di drafting e di linguaggio normativo. Esso fornisce lo schema secondo il quale dovrà essere redatta la relazione contenente l’ATN.

L’ATN verifica la necessità dell’intervento normativo e l’incidenza della normativa proposta sull’ordinamento giuridico vigente in una analisi del quadro normativo, verifica altresì l’incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti, l’analisi della compatibilità dell’intervento con l’ordinamento comunitario, l’analisi della compatibilità con le competenze delle regioni a statuto ordinario e speciale, la verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono trasferimenti di funzioni alle Regioni e agli enti locali nonché la verifica dell’assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione. Gli elementi individuati sono in armonia con le previsioni dell’art. 79, comma 4, del Regolamento della Camera. La direttiva specifica inoltre che l’analisi deve essere condotta alla luce della giurisprudenza esistente e di eventuali progetti di modifica della materia in esame.

I contenuti dell’ATN devono essere conosciuti dalle amministrazioni fin dalla prima fase di stesura del provvedimento in quanto rappresentano linee guida per un corretto inquadramento delle norme nell’ordinamento giuridico e per scrivere norme chiare.

L’ATN è importante anche dal punto di vista meramente formale in quanto si mira a mettere in luce la presenza di nuove definizioni introdotte nel testo che vengono valutate per la loro necessità e per la loro coerenza con quelle già in uso; viene valutata la correttezza dei riferimenti normativi

contenuti nel progetto (in particolare per quanto riguarda le successive modificazioni e integrazioni con il ricorso alla novella legislativa), l'individuazione di effetti abrogativi impliciti e la loro traduzione in abrogazioni espresse.

4. Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

L'analisi di impatto della regolamentazione è un metodo di analisi ex ante che mira a valutare l'impatto della regolamentazione sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sui cittadini e sulle imprese. L'AIR stabilisce a priori gli obiettivi che si intendono raggiungere con un determinato provvedimento e le opzioni alternative. Proceede, quindi, sulla base degli obiettivi e delle opzioni alla determinazione dei costi e dei benefici attesi e, in base ai risultati attesi, all'individuazione dell'opzione di intervento normativo più conveniente dal punto di vista costi/benefici (occorre tenere presente che l'AIR è un tipo di analisi che non può prescindere dalla valutazione di natura economica).

Da un punto di vista operativo le amministrazioni sono chiamate a predisporre due schede: una preliminare, al momento di predisposizione del provvedimento normativo, e una definitiva che contiene la valutazione d'impatto sull'amministrazione e la stima dei costi-benefici immediati e futuri nei confronti dei destinatari.

La scheda preliminare di impatto – che viene inviata al DAGL e al Nucleo per la semplificazione – contiene l'individuazione dell'ambito di intervento, le esigenze sociali economiche e giuridiche prospettate dai destinatari dell'intervento, gli obiettivi dell'atto normativo, i presupposti, le aree di criticità, le opzioni alternative tra cui l'opzione zero, lo strumento tecnico – normativo più appropriato (es. intervento su fonte primaria: disegno di legge, decreto legislativo, decreto – legge; intervento su fonte secondaria: regolamento di delegificazione, governativo, ministeriale). La scheda preliminare deve contenere una valutazione conclusiva dalla quale emerge la preferenza per un dato intervento normativo, espresso in considerazione anche della c.d. opzione zero.

L'elemento qualificante di questa prima parte dell'analisi di impatto è costituito dalla fissazione degli obiettivi e delle motivazioni del provvedimento attraverso la consultazione di diversi soggetti, pubblici e privati, interessati all'adozione. Si ha, quindi, un procedimento istruttorio finalizzato a far emergere interessi ed aspettative relativi all'atto da emanare, anche se, in questa fase, non sono chiare le modalità operative.

La scheda di analisi di impatto mira a verificare, una volta iniziata l'istruttoria normativa, gli elementi contenuti nella scheda preliminare e a simulare l'intervento normativo sull'organizzazione, sull'attività della pubblica amministrazione e dei destinatari diretti e indiretti. La direttiva stabilisce che venga redatto uno schema (che sarà allegato all'atto normativo), secondo i criteri stabiliti nell'allegato c) della direttiva stessa. La scheda di analisi di impatto contiene: l'individuazione dell'ambito di intervento, dei destinatari diretti e indiretti, gli obiettivi e risultati attesi, la metodologia di analisi adottata, l'impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni, l'impatto sui destinatari diretti e indiretti.

Si ha, in questo caso, un problema di fattibilità in quanto devono essere individuate “*categorie di costi-benefici economici e finanziari inerenti agli aspetti di produttività, crescita economica, reddito, concorrenza ed occupazione*” e che con procedure di consultazione analoghe a quelle avviate nella prima fase devono essere individuati i soggetti “*titolari di costi e benefici interni ed esterni, diretti e indiretti, tangibili e intangibili*”.

La direttiva, tuttavia, non individua le modalità per effettuare la simulazione, né metodi, tecniche e parametri di valutazione per l'analisi costi-benefici. Al contrario, essa prevede in capo alle amministrazioni l'obbligo di illustrare la metodologia di analisi adottata e che tale attività può essere diversa in relazione all'ambito di intervento e agli obiettivi dello stesso. Le singole amministrazioni devono poi individuare opportuni indicatori per valutare gli effetti di regolamentazione. La direttiva prevede l'elaborazione futura sia di una “guida essenziale” alla redazione dell'AIR sia di un manuale di pratiche di redazione AIR, elaborato alla fine del primo anno.

La direttiva prevede, infine, un'attività di monitoraggio sull'attuazione dei principi in essa contenuti da parte del DAGL che fornisce relazione in merito al Presidente del Consiglio al termine della sperimentazione (un anno).

5. La fase di sperimentazione e i risultati emersi

Nel corso della sperimentazione, che si è svolta prevalentemente da febbraio a ottobre 2001, le attività specifiche sono state essenzialmente tre:

1. istituzione di un servizio c.d. di *help desk*, costituito presso la sede del DAGL e composto da 21 persone (provenienti dal DAGL, dal Dipartimento per gli affari giuridici ed economici e dal Dipartimento per la funzione pubblica) con la funzione di fornire suggerimenti operativi sui singoli provvedimenti inclusi nel programma di sperimentazione;
2. realizzazione di interventi formativi rivolti ai funzionari incaricati di realizzare e verificare le schede AIR;
3. predisposizione di un Manuale di pratiche di redazione dell'AIR.

Tab. 1

Tipologia provvedimenti esaminati	Numero di provvedimenti
Regolamenti di semplificazione	4
Regolamenti di recepimento di direttive comunitarie	3

Come si può vedere, i casi sui quali è stata condotta la sperimentazione sono piuttosto esigui (solo 7): ciò è dovuto anche al coincidere della sperimentazione con il passaggio tra XIII e XIV Legislatura, che ha influito sulla tipologia dei provvedimenti coinvolti (quattro regolamenti di semplificazione da emanarsi ai sensi della legge 24 novembre 2000, n. 340 e tre di recepimento di direttive comunitarie), la cui redazione da parte del Governo discende da obblighi giuridici.

Al 31 agosto 2001 le uniche schede AIR esaminate dal DAGL sono state quelle relative al regolamento di semplificazione relativo al procedimento di autorizzazione per l'attività di noleggio di autoveicoli senza conducente e quello per l'esercizio dell'attività di rimessa di autoveicoli. I risultati della sperimentazione, dunque, sono piuttosto deludenti, con un contributo da parte degli uffici legislativi non omogeneo e con il risultato della sostanziale impossibilità di valutare il funzionamento della procedura di controllo prevista dalla direttiva.

La fase di sperimentazione ha, tuttavia, prodotto risultati positivi dal punto di vista della formazione in materia e di un prezioso patrimonio di risorse professionali specifiche nel campo della valutazione normativa.

6. Conclusioni

Le relazioni AIR e ATN, negli atti normativi del Governo (disegni di legge, decreti legislativi, decreti legge e regolamenti governativi) devono essere allegate agli atti: si tratta di una condizione necessaria per poter iscrivere i provvedimenti all'o.d.g. della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri e per il successivo esame da parte del Consiglio dei Ministri stesso. Nel caso dei regolamenti ministeriali e interministeriali, delle circolari e delle regole contenute in atti non normativi, invece, AIR e ATN devono essere comunicate alla Presidenza del Consiglio prima dell'adozione definitiva.

L’AIR – ma non l’ATN – può essere esclusa per alcuni provvedimenti generali individuati dal DAGL per i quali è “*presumibile che la regolamentazione abbia un limitato impatto a carico dei destinatari e della pubblica amministrazione*” ovvero, per specifici provvedimenti, su richiesta motivata delle amministrazioni al DAGL (l’esonero, in questo secondo caso, è concesso solo se le amministrazioni abbiano predisposto un’agenda normativa di almeno quattro mesi e abbiano, in quella sede, indicato i provvedimenti per i quali non ritengono opportuno effettuare l’AIR⁵⁰).

Nel caso in cui l’AIR o l’ATN siano carenti il DAGL rinvia lo schema di analisi all’amministrazione competente con le proprie osservazioni. La direttiva prevede che il Consiglio dei Ministri possa esaminare un atto normativo la cui ATN o AIR siano insufficienti o carenti: infatti, il DAGL può segnalare al Presidente del Consiglio dei Ministri AIR e ATN insufficienti o carenti prima della discussione del provvedimento in Consiglio dei Ministri o prima dell’adozione del regolamento. In tal caso, la sede politica rimane la sede ultima per qualsiasi decisione⁵¹.

La direttiva non fa alcun riferimento alla carenza o insufficienza dell’AIR e dell’ATN per le regole tecniche contenute in atti non normativi e per le circolari né sul ruolo del Dagl e del Nucleo per la semplificazione nei confronti di tali provvedimenti.

La direttiva in esame si pone come strumento per scelte normative e politiche più consapevoli ed efficaci; dal momento che l’AIR viene introdotta in via sperimentale per un anno, si pone il problema di creare all’interno delle amministrazioni che dovranno provvedere alla redazione dell’AIR le condizioni indispensabili per consentire di lavorare in tal senso (ad esempio, la presenza di professionalità esperte in materia di analisi economica e di valutazione delle politiche pubbliche). Problemi di un certo rilievo si pongono per quanto riguarda la messa a punto dell’AIR in molti dei suoi aspetti, in particolare il contenuto in quanto devono essere sviluppati dati relativi a parametri, metodiche e tecniche di valutazione dell’impatto e l’ambito di applicazione, definendo se l’AIR debba essere applicata ad ampio raggio o, almeno nella fase iniziale, ad un numero ristretto di casi.

Infine, la Circolare non definisce in maniera precisa quali debbano essere i compiti e le responsabilità del DAGL e del Nucleo per la semplificazione e i loro rapporti: ciò comporta non pochi ostacoli per le amministrazioni che sono tenute alla redazione dell’AIR.

⁵⁰ Si introduce, così, il principio per il quale le amministrazioni dovrebbero programmare i loro interventi, razionalizzando l’attività normativa.

⁵¹ Su tale punto si veda il commento di E. MIDENA “*Analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico normativa. Commento alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000*” in *Giornale di diritto amministrativo* n. 1/2001, pp. 88- 95.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

2.5.3. Circolare 16 gennaio 2001, Guida sull'impatto regolamentazione (A. Ghiribelli)**CIRCOLARE 16 GENNAIO 2001, N. 1****PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
NUCLEO PER LA VALUTAZIONE DELLE NORME E DELLE PROCEDURE****GUIDA ALLA SPERIMENTAZIONE DELL'ANALISI DI IMPATTO DELLA
REGOLAMENTAZIONE (AIR)**

Tipologia dell'atto	Circolare
Natura	Non normativo
Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale	Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2001 – supplemento ordinario n. 46
Data	16 gennaio 2001
Autorità	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Partizione dell'atto in esame	Presentazione generale dell'intera circolare
Destinatari e ambito di applicazione	Ministeri
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	Legge n. 50 del 1999 Direttiva D.P.C.M. 27 marzo 2000 Decreto legislativo n. 300 del 1999 Legge n. 400 del 1988

Analisi dei presupposti, finalità e contenuti

La Circolare 16 gennaio 2001, n. 1 è la prima *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione* e viene emanata in conseguenza della previsione della direttiva 27 marzo 2000. Si tratta di un documento operativo che costituisce strumento di supporto per gli operatori coinvolti nella sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione. L'illustrazione che ne faremo in questa sede, relativamente alla fase preliminare e conclusiva dell'AIR, sarà, pertanto, di tipo schematico.

Prima di passare ad illustrare le concrete modalità di svolgimento dell'AIR, secondo le diverse fasi, la Guida presenta una parte di contenuto generale sulla sperimentazione dell'AIR nella quale si colloca la metodologia in esame all'interno di una riforma organica del sistema di regolazione. In questo contesto si collocano, in primo luogo, la razionalizzazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi e l'introduzione delle leggi di semplificazione, a partire dalla L. 50/1999. Occorre, quindi, ricordare come il processo di semplificazione dei procedimenti amministrativi abbia avuto, essenzialmente, tre direttrici di sviluppo: la legge n. 537 del 1993 nella quale la semplificazione procedimentale è intesa e attuata essenzialmente come semplificazione meramente "giuridica"⁵² dei procedimenti e degli assetti organizzativi interni; la legge n. 59 del 1997 con la quale emerge la

⁵² Così F. Patroni Griffi, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del Nucleo per la semplificazione* in E. Catalani, E. Rossi (a cura di) *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del Governo. Atti del seminario di studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 41-58.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

necessità di un intervento sistematico della semplificazione; la legge n. 50 del 1999 e i successivi sviluppi con la quale la semplificazione si rivolge all'organizzazione delle procedure, del riordino amministrativo, dell'analisi dei costi della regolazione e della consultazione⁵³. Come già ricordato, la L. 50/1999⁵⁴ è anche la prima legge annuale di semplificazione ed è anche la legge che ha avviato il programma di riordino normativo attraverso testi unici⁵⁵.

La Circolare in esame considera l'AIR e l'ATN (analisi tecnico-normativa) come integrazione delle misure di semplificazione sopra citate. L'AIR è uno strumento di indirizzo per il regolatore verso soluzioni normative che siano il meno possibile onerose per chi è tenuto ad osservarle. Proceede nella valutazione con metodo scientifico basato sull'analisi costi-benefici, prendendo in considerazione le opzioni regolative alternative, compresa l'opzione zero, cioè la possibilità di non modificare la normativa esistente. Nel metodo di analisi il momento qualificante è senz'altro la consultazione dei diretti interessati: dunque, una consultazione che non riguarda solo le amministrazioni interessate, ma tutte le categorie dei destinatari e capace di svolgere una valutazione dei costi ancorata alla realtà⁵⁶.

Occorre sottolineare come l'AIR non venga a costituire un metodo decisionale, quanto un supporto alla decisione dei soggetti dotati di potere regolativo: si ha un rapporto tra istruttoria e decisione nelle scelte di regolazione, per cui l'istruttoria è di competenza degli uffici tecnici mentre la scelta dei soggetti politici. E' indubbio, tuttavia, che l'analisi dei costi e dei benefici rapportata alle opzioni regolatorie influenza il processo decisionale: per questo è importante che all'interno dei Ministeri l'analisi sia coordinata da uffici di *staff* del Ministro anche se con l'apporto imprescindibile degli uffici di *line* che meglio conoscono la materia sulla quale si interviene⁵⁷. L'AIR di per sé non è condizione per produrre norme migliori, ma ne è sicuramente condizione necessaria⁵⁸.

La Guida dà una definizione dell'AIR come “*insieme di attività che le amministrazioni realizzano nel corso della progettazione di atti di regolazione, normativi e non*” e individua l'AIR come una valutazione ex ante volta a verificare l'opportunità di una regolamentazione e a valutarne, in termini di vantaggi e svantaggi, i benefici e i costi, gli effetti sull'organizzazione ed il funzionamento delle pubbliche amministrazioni e sull'attività di cittadini ed imprese. L'analisi dei costi di regolazione consiste nell'individuare gli effetti diretti e indiretti di una norma. L'AIR ricomprende l'analisi di fattibilità, cioè la copertura amministrativa delle norme e di impatto sull'organizzazione amministrativa e l'analisi dei costi esterni sui cittadini e sulle imprese. Soprattutto, la finalità dell'analisi di impatto della regolamentazione è quella di rendere informata e consapevole la scelta politica che accompagna l'introduzione di una nuova regola o la modificazione di quella esistente⁵⁹.

⁵³ Da un punto di vista amministrativo non possiamo non ricordare, a completamente, l'intervento della legge n. 127 del 1997, il D.P.R. 445 del 2000 e, infine, le leggi 15 e 80 del 2005.

⁵⁴ Si veda l'apposita scheda, in questo Codice.

⁵⁵ L'art. 7 della L. 50 (come modificato dalla L. 340) ha previsto una disciplina della programmazione dei testi unici basata sulla relazione del Governo alle Camere in vista del programma di riordino di norme legislative e regolamentari, la predisposizione, da parte delle Camere, entro il 31 giugno 1999, di atti di indirizzo che sono recepiti successivamente nel programma di riordino del Consiglio dei Ministri ed il riordino delle norme legislative e regolamentari attraverso testi unici misti.

⁵⁶ Secondo F. PATRONI GRIFFI, *Op. cit.* p. 53, la consultazione è finalizzata a garantire apertura all'esterno e trasparenza ai processi decisionali pubblici, a mettere in luce conseguenze inattese della regolazione, a migliorare l'attuazione delle politiche e, per questo, si sposa perfettamente con l'AIR.

⁵⁷ Sul punto si veda F. PATRONI GRIFFI, *Ibidem*, il quale evidenzia l'importanza che l'AIR sia “governata” dagli uffici centrali del Governo preposti al coordinamento normativo (Ufficio di coordinamento normativo, ora sostituito dal DAGL e Nucleo per la semplificazione, ora sostituito dall'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure).

⁵⁸ Il termine di paragone per la Circolare sono i Paesi nei quali l'AIR è divenuta prassi ordinaria per la progettazione dei testi normativi.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

La Guida procede quindi all'esame separato delle fasi nelle quali si articola la procedura di AIR, la fase preliminare e la fase conclusiva e considera quindi in un'appendice separata le opzioni regolatorie. Per ciascuna operazione delle due fasi la Guida fornisce alcuni esempi specifici che costituiscono utile strumento di supporto nell'applicazione concreta dell'AIR.

A. FASE PRELIMINARE DELL'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Nella fase preliminare⁶⁰, ai fini dell'analisi di impatto della regolamentazione, l'amministrazione interessata dovrà effettuare le seguenti operazioni individuate dalla Guida:

1. Definire l'ambito di intervento, delimitando i confini oggettivi (attività interessate dall'intervento, ambito territoriale di riferimento, settore di attività economica nel quale si colloca la regolamentazione) e i confini soggettivi (mediante individuazione delle categorie di attori economici e sociali e delle amministrazioni pubbliche sulle quali l'intervento produrrà effetti, distinguendo i destinatari diretti da coloro che sono coinvolti indirettamente; nel caso in cui il numero di destinatari indiretti fosse molto elevato, saranno considerati solo coloro sui quali siano prefigurabili effetti non trascurabili dell'azione normativa).

2. Rilevare le esigenze sociali, economiche e giuridiche che motivano l'intervento, ricordando che la motivazione dell'intervento deve tenere conto delle aspettative dei soggetti interessati. Tra le diverse esigenze prospettate l'Amministrazione individuerà quelle che appaiono prevalenti e che giustificano l'avvio della progettazione dell'intervento. La consultazione è uno strumento volto a rilevare percezioni e valutazioni dei destinatari e dei testimoni privilegiati, non è destinata ad acquisire un giudizio su un definito intervento normativo. In Appendice 2 sono individuate le tecniche di consultazione mediante *focus groups*⁶¹, *panel*⁶², interviste semistrutturate⁶³, inchieste campionarie⁶⁴. Talvolta le tecniche di consultazione vengono combinate tra di loro e adattate al tipo di indagine che si intende realizzare.

3. Individuare gli obiettivi generali (volti al soddisfacimento delle esigenze e delle aspettative rilevate) e specifici (si pongono in relazione di strumentalità rispetto a un obiettivo generale), immediati e di medio/lungo periodo dell'intervento.

4. Elaborare le opzioni regolatorie e le opzioni alternative alla regolamentazione: le opzioni sono le modalità possibili per il raggiungimento degli obiettivi individuati. Tra esse, occorre segnalare l'importanza dell'opzione zero, consistente nel non intervento regolativo, in quanto non sempre un nuovo intervento pubblico può essere realmente conveniente. Le opzioni sono classificabili in: a)

⁵⁹ L'esperienza italiana, in questo senso, sembra orientarsi al modello inglese della *Regulatory Impact Assessment (RIA)*, piuttosto che verso il modello statunitense, di tipo prettamente economicistico.

⁶⁰ Ricordiamo che la fase preliminare dell'AIR è condotta singolarmente dall'amministrazione ministeriale interessata.

⁶¹ La tecnica dei *focus groups* si avvale di interviste focalizzate di piccoli gruppi di soggetti che possono essere coinvolti nel nuovo intervento regolativi e che possono essere destinatari diretti, esperti, esponenti di categorie di cittadini, amministrazioni pubbliche. Per ciascun intervento sono ipotizzabili da un minimo di due a un massimo di sei *focus groups*. Questa tecnica è piuttosto vantaggiosa per i costi contenuti, per la velocità di realizzazione, per l'approfondimento dei temi e la possibilità di coinvolgere punti di vista diversi e farli interagire.

⁶² La tecnica del *panel* consiste nel costruire un gruppo di individui o imprese che sono ripetutamente consultati in un arco temporale definito per la somministrazione di questionari a domande chiuse o questionari strutturati. I *panel* multiscopo (su più argomenti) pur non presentando costi elevati, sono carenti quanto ad attendibilità, validità, utilità ed esaustività. Invece, i *panel* mirati sono molto costosi.

⁶³ In questa tecnica l'intervistatore dispone di una traccia da utilizzare con l'intervistato (destinatari diretti e indiretti nel caso dell'AIR). L'intervista semistrutturata ha onerosità e rapidità medie e può dare risultati attendibili, validi, esaustivi e utili.

⁶⁴ Questa tecnica si basa su interviste strutturate rivolte a soggetti appartenenti a campioni rappresentativi delle popolazioni oggetto di analisi tramite questionari a domande chiuse. E' molto costosa e comporta tempi di realizzazione abbastanza lunghi. Non sempre fornisce informazioni utili per l'AIR.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

opzione di deregolamentazione e semplificazione, quando si eliminano o si modificano norme esistenti; b) opzioni volontarie, nelle quali non è previsto alcun tipo di sanzione; c) opzioni di autoregolazione, quando stabilire le norme è compito dei soggetti i cui comportamenti vanno modificati; d) opzioni di incentivo o di quasi-mercato, quando alla condotta da modificare viene pagato un prezzo; e) opzioni di regolazione tramite informazione, quando la condotta dei destinatari diretti viene modificata con l'obbligo di rendere palesi certe informazioni sull'attività stessa; f) opzioni di regolazione diretta, quando la modificazione della condotta avviene in modo coercitivo. Le opzioni alternative sono illustrate dettagliatamente nell'appendice 1 della Guida.

5. Individuare i presupposti organizzativi e finanziari (che riguardano le amministrazioni), economici e sociali (che riguardano cittadini e imprese) delle opzioni rilevanti. In questa fase le amministrazioni dovranno effettuare le verifiche su ciascuna delle opzioni alternative. In appendice 3 sono individuate le modalità di individuazione dei presupposti organizzativi di ciascuna opzione. In questa fase emergeranno i risultati differenziali tra le varie opzioni e la struttura organizzativa e le risorse attuali al momento dell'intervento.

6. Individuare le aree di criticità correlate all'intervento: vengono, in questa fase, presi in esame i differenziali emersi per ciascuna opzione; le criticità sono date da aspetti che si ritengono difficilmente superabili con costi accettabili. Il grado di criticità qualifica come attuabili, difficoltosi o non facilmente realizzabili gli adeguamenti necessari per la realizzazione di ciascuna opzione. Le criticità più ricorrenti sono l'intempestività rispetto alle fasi del processo regolativo, la mancanza di trasparenza nel reperimento delle informazioni, la tendenza a restringere il campo di analisi alle sole posizioni convergenti, le distorsioni collegate alla generalizzazione di opinioni non rappresentative, la genericità o non pertinenza ai fini AIR dei dati raccolti.

7. Valutare in termini conclusivi le opzioni attuabili e selezionare quella preferibile: l'amministrazione procederà ad una elencazione delle categorie di costi e benefici attesi per ciascuna opzione attuabile, utilizzando le classificazioni individuate in appendice 4 e valuterà, in via preliminare, i costi e i benefici più significativi per i destinatari, di norma dal punto di vista quantitativo. Un supporto importante, anche in questa fase, è dato dal ricorso alla consultazione.

8. Individuare lo strumento tecnico-normativo più appropriato: in questa fase si compie un'analisi di tipo tecnico-normativo (ATN) volta, in primo luogo, ad individuare la necessità di ricorrere alla normativa di rango primario e a non irrigidire il sistema delle fonti normative che regolano la materia⁶⁵.

9. Documentare le attività svolte: questa fase consiste nel definire la linea di condotta rispetto alla regolamentazione e, dunque, l'opportunità o meno di introdurre una nuova regolamentazione.

La scheda contenente l'analisi preliminare, predisposta dalle singole amministrazioni ministeriali, viene trasmessa al DAGL e al Nucleo per la Semplificazione delle Norme e delle Procedure⁶⁶.

B. FASE CONCLUSIVA DELL'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Nella fase conclusiva le amministrazioni provvedono ad approfondire ed integrare gli aspetti individuati nella fase preliminare, precisando e dettagliando l'ambito e gli obiettivi dell'intervento ed i risultati attesi, fino alla definizione dello schema dell'atto regolativi. La singola amministrazione provvede quindi all'adozione di una metodologia appropriata di analisi per la

⁶⁵ La Guida mette, inoltre, in rilievo il fatto che per le norme sanzionatorie (fiscali o finanziarie) è necessario ricorrere a normativa di rango primario.

⁶⁶ Ora sostituito dall'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

valutazione degli effetti sui destinatari e avvia l'attività di analisi tecnico-normativa di impatto sull'ordinamento. In particolare provvede a:

1. Definire in modo puntuale l'ambito delle opzioni preferite: rispetto alla fase dell'analisi preliminare, verranno, per esempio, definite in maniera specifica le categorie dei destinatari (ad es. tra i cittadini, pensionati, consumatori, minorenni; tra le imprese e gli operatori che producono beni e servizi, professionisti, cooperative ecc.).

2. Definire in modo puntuale gli obiettivi e i risultati attesi: gli obiettivi e i risultati attesi individuati nella fase preliminare saranno riferiti, in questa fase, alle singole opzioni.

3. Individuare una appropriata metodologia di analisi: i termini di riferimento sono, in questa fase, le condizioni organizzative dell'amministrazione stessa e delle altre amministrazioni interessate e l'impatto sulle categorie di soggetti destinatari e degli altri soggetti indirettamente coinvolti.

4. Valutare gli effetti sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni: anche in questo caso l'amministrazione dovrà procedere ad una stima più approfondita del differenziale emerso nella fase preliminare. Dovrà quindi individuare i fattori di criticità organizzativa dell'atto, provvedendo ad individuare misure idonee al loro superamento (ad esempio, attraverso interventi formativi mirati, revisione delle procedure, ristrutturazione organizzativa con riferimento alla distribuzione organizzativa degli uffici e del personale, introduzione di nuovi modelli organizzativi, reclutamento di nuovo personale, dotazioni finanziarie appropriate).

5. Valutare l'impatto sui destinatari: l'amministrazione dovrà simulare l'adozione dell'atto e stimare l'impatto sui destinatari mediante una valutazione più accurata dei costi e dei benefici emersi nella fase preliminare e con una valutazione di quelli non precedentemente quantificati.

6. Documentare le attività svolte.

Anche la scheda contenente l'analisi definitiva, predisposta dalle singole amministrazioni ministeriali, viene trasmessa al DAGL e al Nucleo per la Semplificazione delle Norme e delle Procedure⁶⁷; il DAGL se ritiene carente o insufficiente l'AIR può restituire la relazione all'amministrazione proponente con le osservazioni e indicazioni alle quali deve attenersi nell'integrazione da predisporre.

⁶⁷ Ora sostituito dall'Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

2.5.4. Direttiva 21 settembre 2001, Sperimentazione per amministrazioni pubbliche (A. Ghiribelli)

Presidente del Consiglio dei Ministri Direttiva 21 settembre 2001

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

Tipologia dell'atto	Direttiva
Natura	Non normativo
Data di emanazione	21 settembre 2001
Autorità emanante	Presidente del Consiglio dei ministri
Destinatari e ambito di applicazione	La direttiva è rivolta alle amministrazioni pubbliche.
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 (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 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. All’art. 3 istituisce il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. • Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 “Riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri”. • DPCM 10 novembre 1993: Regolamento interno del Consiglio dei Ministri. • Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15 aprile 1998 relativa agli adempimenti del Governo in materia di istruttoria legislativa. • Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 che ha fornito le prime indicazioni per la sperimentazione dell’analisi di impatto della regolamentazione. • Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2001 che ha stabilito una delega al Ministro per la funzione pubblica per la semplificazione del sistema di regolazione e per l’attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50. • Raccomandazione OCSE 9 marzo 1995 sul miglioramento della qualità legislativa. • Rapporto OCSE maggio 1997 sulla riforma della regolazione. • Dichiarazione della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull’Unione europea n. 39 concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria.

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia del 2001 nel quale l'AIR è considerata come una tra le riforme dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione. • "Rapporto iniziale" del marzo 2001 del "Gruppo consultivo di alto livello" sulla qualità della regolamentazione a livello europeo, costituito dai Ministri europei della funzione pubblica nel novembre 2000; • Conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001 che considerano l'AIR come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice ed efficace. |
|--|--|

Presupposti, finalità e contenuto della direttiva

Il 21 settembre 2001 il Presidente del Consiglio ha emanato una nuova Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni (G.U. 25 ottobre 2001, n. 249) volta ad ampliare i casi di sperimentazione dell'AIR; la direttiva in esame non si occupa di analisi tecnico-normativa – ATN che era prevista dalla Direttiva 27 marzo 2000 a regime e non a titolo sperimentale: il silenzio sembrerebbe, pertanto, dover essere interpretato come una conferma delle prescrizioni precedenti. I contenuti delle relazioni sull'ATN sembrano essere piuttosto deludenti soprattutto in relazione alla modifica del titolo V della Costituzione che impone una più attenta verifica del rispetto delle competenze delle autonomie territoriali. Il Comitato per la legislazione ha segnalato, nel corso della XIV Legislatura, l'assenza delle relazioni sull'ATN e sull'AIR.

Anche se la struttura fondamentale dell'analisi di impatto della regolamentazione è quello stabilito dalla direttiva del 27 marzo 2000⁶⁸, fin dalla premessa la nuova direttiva si propone di *“ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione”* dell'AIR, al fine di assicurare *“una sua graduale applicazione a tutta l'attività normativa del Governo, ampliando consistentemente il novero dei casi oggetto di sperimentazione”*. In particolare, rilevano almeno tre innovazioni rispetto all'impostazione della direttiva precedente: in primo luogo, il compito affidato al Comitato di indirizzo, presieduto dal Ministro della funzione pubblica. Il decreto del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2001 ha conferito al Ministro della funzione pubblica la delega per la semplificazione del sistema di regolazione e per l'attuazione della legge n. 50/1999. Il Comitato di indirizzo è composto dal Capo del DAGL, con funzioni di vice-presidente, da un Vice Segretario generale della Presidenza del Consiglio, designato dal Segretario Generale, dal Capo del Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio (DAE), dal Capo Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, dal Coordinatore del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dal Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Il Comitato verifica, anche attraverso rapporti intermedi, l'andamento della sperimentazione e adotta tutte le misure necessarie per assicurarne l'efficacia. La funzione più rilevante affidata al Comitato è l'individuazione, previa consultazione con i singoli ministeri, dei provvedimenti sui quali realizzare la sperimentazione: si tratta di almeno venti casi riconducibili a diverse tipologie di atti normativi (disegni di legge, decreti legislativi, regolamenti governativi, regolamenti ministeriali, provvedimenti di attuazione di direttive comunitarie)⁶⁹.

In seconda istanza, viene definito il rapporto tra DAGL e Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure⁷⁰ nella verifica delle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione: il DAGL assicura il coordinamento tra le attività dei diversi ministeri e valuta l'AIR elaborata dai

⁶⁸ La Legge 50/1999 ha previsto per la prima volta l'introduzione dell'AIR nel nostro ordinamento. Essa ha – sostanzialmente – rinviato con una “norma in bianco” la definizione di tempi e modalità dell'analisi ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, precisando che la definizione sarebbe avvenuta a titolo sperimentale. La direttiva 27 marzo 2000 ha prefigurato una fase di sperimentazione dell'AIR destinata ad avere inizialmente la durata di un anno.

⁶⁹ Fino all'emanazione della direttiva il compito dell'individuazione dei provvedimenti da sottoporre a sperimentazione è stato affidato alle proposte delle singole amministrazioni e al collegamento dell'*help desk*.

⁷⁰ *Dott. in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

singoli ministeri, anche con il supporto del Nucleo; il Nucleo finisce così per avere un ruolo di supporto al DAGL, senza un autonomo potere di intervento. La direttiva 27 marzo 2000 non stabiliva una definizione dei rapporti tra DAGL e Nucleo.

Se risultano maggiormente definiti i confini tra DAGL e Nucleo, si registra, tuttavia, un arretramento di posizione del Nucleo che aveva avuto un ruolo preminente nella fase di sperimentazione e nella redazione della Guida⁷¹ ed un rafforzamento del ruolo del DAGL e degli uffici legislativi presso i singoli ministeri.

In terzo luogo, il carattere sperimentale del sistema di analisi della regolazione proposto risulta enfatizzato rispetto alla disciplina precedente: il Comitato di indirizzo provvede a ridefinire la realizzazione dell’AIR sulla base di più griglie metodologiche differenziate e verifica l’opportunità del modello di AIR sulla doppia analisi preliminare e finale. La direttiva pone, tra le proprie finalità, l’individuazione di modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell’AIR nell’ambito del procedimento di progettazione, redazione e approvazione degli atti normativi da parte del Governo. L’attività di sperimentazione risulta suddivisa in quattro fasi, secondo un calendario stabilito dal Comitato di indirizzo: in una prima fase si ha la costituzione del Comitato e l’individuazione presso le singole amministrazioni dei referenti per l’analisi di impatto, la predisposizione di un piano operativo iniziale e di un piano di formazione e individuazione dei casi da sottoporre ad analisi di impatto; nella seconda fase, realizzazione della sperimentazione e del programma di formazione; nella terza fase, predisposizione del rapporto finale di valutazione delle attività di sperimentazione e definizione delle modalità di introduzione a regime dell’AIR; nella quarta fase, redazione del Manuale delle pratiche per la realizzazione dell’AIR.

L’approccio della nuova direttiva è più graduale e cauto rispetto alla precedente, considerata anche l’esperienza poco soddisfacente: grande attenzione è dedicata alle tematiche di formazione del personale e all’organizzazione interna delle strutture ministeriali: particolarmente interessante la previsione secondo la quale ciascun Ministro individua un “referente per l’analisi di impatto della regolamentazione”, responsabile nei confronti del Comitato di indirizzo dell’andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero. L’obiettivo è, sostanzialmente, quello di realizzare una rete di professionalità specifiche sull’AIR che svolga il duplice compito di migliorare il livello di conoscenza delle tecniche di valutazione dell’impatto e di rappresentare una struttura dotata di stabilità ed efficienza nei collegamenti tra i diversi ministeri e la Presidenza del Consiglio e con gli uffici interni delle singole amministrazioni.

Anche la direttiva del 21 settembre 2001 lascia alcuni aspetti problematici aperti⁷²: in particolare, risulta poco chiara la sanzione in caso di scheda AIR giudicata non adeguata. Secondo la precedente direttiva se il DAGL avesse ritenuto carenti l’ATN o l’AIR avrebbe restituito lo schema dell’atto all’amministrazione proponente, con indicazioni alle quali attenersi per la redazione: il Consiglio dei Ministri poteva in ogni caso esaminare un atto con scheda AIR valutata insufficiente e ciò dava al potere politico discrezionalità di adozione del provvedimento, esauendo, in tal caso il compito del DAGL al solo obbligo di segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri. La nuova direttiva prevede solo che il DAGL, in caso di AIR insufficiente, dimandi alle amministrazioni di provvedere ad integrazioni. Sembra che, pur non entrando nello specifico, si sia comunque voluta mantenere la scelta di fondo di lasciare il vertice politico libero di procedere anche nel caso di scheda AIR giudicata insufficiente. Ciò porta a due considerazioni: da una parte, occorre sottolineare che l’AIR non deve sovrapporsi alla scelta politica, ma deve essere considerato come

⁷⁰ L’art. 11 della legge n. 137/2002 “Delega per la riforma dell’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri nonché di enti pubblici” ha soppresso il Nucleo con decorrenza 30 giugno 2002, sostituendolo di fatto con l’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure che non sembra dover svolgere attività in materia di AIR.

⁷¹ La Guida alla sperimentazione dell’AIR è infatti stata predisposta dal Nucleo, d’intesa con il DAGL con il supporto tecnico del Dipartimento per la funzione pubblica in collaborazione con il Dipartimento affari economici.

⁷² Per questa parte si veda G. SAVINI, *L’analisi di impatto della regolamentazione nella nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001*, pp. 13-17 reperibile sul sito internet www.palazzochoigi.it.
Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

una specie di motivazione del provvedimento normativo al fine di permettere il compiersi della scelta “migliore”; dall'altra, occorre considerare il ruolo del DAGL, destinato a giocare un ruolo centrale nell'elaborazione dell'AIR e dell'ATN.

Allo stesso modo, la direttiva stabilisce che debbano essere individuati – previa consultazione con i ministeri – “*almeno venti casi di sperimentazione riconducibili a diverse tipologie di atto normativo*” (disegno di legge, decreto legislativo, regolamento governativo, regolamento ministeriale, provvedimento di attuazione di direttiva comunitaria). Viene definita la tipologia degli atti ai quali l'AIR dovrà essere riferita senza tuttavia chiarire quali sono i criteri in base ai quali selezionare gli atti: ad esempio se la scelta debba riguardare provvedimenti tecnici o provvedimenti che hanno una certa importanza a livello politico, un numero esiguo di provvedimenti ovvero una gamma più ampia di provvedimenti⁷³.

Un secondo aspetto problematico è legato agli alti costi dell'attività di valutazione dell'impatto regolativo. Al fine di evitare un inutile dispendio di risorse, una volta che l'AIR entrerà “a pieno regime”, sarà utile provvedere ad una selezione al fine di sottoporre ad analisi di impatto quelle proposte più significative in termini di costi per i destinatari.

In terzo luogo, la direttiva non esplicita i tempi di sperimentazione dell'AIR: è il comitato d'indirizzo che deve definire un calendario nell'arco del quale devono svilupparsi le quattro fasi individuate dalla direttiva: 1) costituzione del Comitato d'indirizzo e individuazione dei referenti per l'analisi AIR con predisposizione del piano operativo di sperimentazione e del piano di formazione nonché individuazione dei casi oggetto di sperimentazione; 2) realizzazione della sperimentazione e del programma di formazione; 3) predisposizione del rapporto finale di valutazione dell'attività di sperimentazione e definizione delle modalità di introduzione a regime dell'AIR; 4) redazione del manuale delle pratiche e realizzazione dell'AIR.

Infine, la direttiva non affronta i problemi relativi ai rapporti tra AIR e istruttoria legislativa (in particolare le relazioni tecniche che le Commissioni possono chiedere al Governo ai sensi dell'art. 5, comma II, della legge 50/1999 e dell'art. 79 comma V del Regolamento della Camera).

Un dato che, invece, deve essere valutato in maniera estremamente positiva è l'individuazione della finalità di definire le prime modalità di monitoraggio e verifica ex post dell'impatto della regolamentazione (VIR): emerge così l'esigenza di un collegamento tra analisi di fattibilità e analisi sull'attuazione e si introduce un elemento di valutazione ex post⁷⁴.

⁷³ Sul punto si veda N. LUPO, *La nuova direttiva sull'Air: passi avanti o passi indietro?* in *Giornale di diritto amministrativo* n. 1/2002 pp. 12-16.

⁷⁴ N. LUPO, *Op. ult. cit.* p. 16.
Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

2.5.5. DPCM 23 luglio 2002 Art. 17, Dipartimento affari giuridici (A. Ghiribelli)**DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
23 LUGLIO 2002**

<<ORDINAMENTO DELLE STRUTTURE GENERALI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI>> (G. U. n. 207 DEL 4 SETTEMBRE 2002).

Tipologia dell'atto	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
Natura	Non normativa
Data	23 luglio 2002
Autorità	Presidente del Consiglio dei ministri
Partizione dell'atto in esame	Articolo 17 (<i>Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi</i>)
Destinatari e ambito di applicazione	D.A.G.L.; Presidenza del Consiglio dei Ministri
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	Decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 1989, n. 366 Legge 6 luglio 2002, n. 137

Presupposti, finalità e contenuti

L'art. 17 in esame fa parte del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2002 "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri", pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 207 del 4 settembre 2002.

L'art. 17 in esame ha ad oggetto il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). In particolare, esso stabilisce, alla lettera f), innovando rispetto al precedente Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 agosto 2000, che il DAGL:

- *cura l'elaborazione delle metodologie in tema di analisi di impatto della regolamentazione;*
- *coordina e sovrintende all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR;*
- *coordina e sovrintende all'introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni;*
- *coordina e sovrintende alla formazione del relativo personale.*

La specifica competenza del DAGL in materia di AIR viene inquadrata dalla norma in un contesto più ampio nel quale il DPCM individua in capo al DAGL la "verifica, con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche, le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo, curando che esse indichino il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli

oneri che le nuove disposizioni impongono ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e alle imprese” (lettera e). Inoltre il DAGL:

- “verifica delle relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari” (lettera h);
- “coordina e promuove l’istruttoria relativa all’iniziativa regolamentare del Governo” (lettera i);
- “attua la revisione tecnico-formale dei testi normativi e redige regole tecniche di redazione degli stessi” (lettera l);
- “compie le analisi e formula le proposte di revisione e semplificazione dell’ordinamento legislativo esistente” (lettera m).

Prima del DPCM in esame l’art. 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303⁷⁵ aveva stabilito che le funzioni relative al coordinamento dell’attività normativa del governo fossero organizzate in una struttura apposita – il DAGL – capace di garantire la valutazione d’impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l’applicabilità dell’innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari.

Dal punto di vista organizzativo, il Segretario generale ha prodotto un proprio decreto in data 7 ottobre 2002 in cui ha specificato che le competenze in materia di AIR sono attribuite al servizio “analisi dell’impatto della regolamentazione”. Tale servizio, ricompreso nell’ufficio per le ricerche e la documentazione giuridica, provvede:

- a) all’elaborazione delle metodologie in tema di analisi di impatto della regolamentazione;
- b) alle iniziative per il coordinamento dell’applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di AIR;
- c) al coordinamento delle iniziative volte all’introduzione delle procedure di analisi di impatto della regolamentazione nelle pubbliche amministrazioni e delle iniziative di formazione del relativo personale;
- d) alla verifica degli esiti del programma di sperimentazione;
- e) alla formulazione e predisposizione di documenti, rapporti e relazioni;
- f) alla cura dei rapporti con le organizzazioni internazionali e con le competenti strutture della Commissione dell’Unione Europea;
- g) alla manutenzione ed implementazione del sistema di analisi di impatto della regolamentazione e alla predisposizione di manuali e relative guide;
- h) alla predisposizione, in collaborazione con la Scuola superiore della pubblica amministrazione dei programmi di formazione del personale delle pubbliche amministrazioni addetto all’AIR.

Uno dei compiti più importanti che il DAGL è chiamato a svolgere consiste nella verifica ai fini dell’iscrizione all’ordine del giorno del c.d. preconseglio⁷⁶ e, successivamente, del Consiglio dei ministri. Tale verifica consiste in un riscontro della completezza della fase istruttoria, dell’acquisizione dei pareri prescritti, della redazione della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e tecnico-finanziaria.

Una volta accertato il rispetto dell’iter procedurale e verificato il contenuto dell’atto e delle relazioni d’accompagnamento, si procede alla diffusione del provvedimento agli uffici legislativi e alla sua iscrizioni al Preconsiglio e al Consiglio dei Ministri.

⁷⁵ Successivamente al decreto legislativo n. 303/1999 tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri avevano regolamentato l’assetto organizzativo e le funzioni delle strutture generali della Presidenza. In particolare, al DAGL erano stati attribuiti compiti di supporto all’attività di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, di assistenza al Sottosegretario e al Segretario generale, di consulenza giuridica di carattere generale.

⁷⁶ Si tratta della riunione preparatoria al Consiglio dei Ministri, disciplinata dal DPCM 10 novembre 1993 “Regolamento interno del Consiglio dei Ministri”: nessuna questione e nessuna proposta concernente disegni di legge, atti normativi o provvedimenti amministrativi generali può essere inserita nell’ordine del giorno del Consiglio dei ministri se non è stata esaminata in Preconsiglio.

Dott.¹⁰ in *Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi*

Un altro importante aspetto da segnalare per quanto riguarda il DAGL è il ruolo che esso riveste nella verifica della qualità degli atti normativi, funzione che può costituire un precedente importante per l'implementazione di un effettivo sistema di controllo del Dagl delle schede di analisi di impatto della regolamentazione.

2.5.6. D.M. 30 dicembre 2002 Art. 14, Ufficio attività normativa (A. Ghiribelli)*Decreto ministeriale 30 dicembre 2002**“Organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica”*

Art. 14 – Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure

Tipologia dell’atto	Decreto ministeriale
Natura	Fonte secondaria
Data	30 dicembre 2002
Autorità emanante	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Partizione dell’atto in esame	<i>Art. 14 – Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.</i>
Destinatari e ambito di applicazione	L’articolo in esame disciplina le funzioni e l’organizzazione dell’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini) “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”.
Presupposti, finalità e contenuti	Il decreto ministeriale 30 dicembre 2002 ha ad oggetto l’organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica. In particolare, l’art. 14 disciplina le funzioni e l’organizzazione dell’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure. L’Ufficio svolge, tra le altre attività, il compito di coadiuvare il Ministro nell’attività che si svolge presso il Comitato di indirizzo per la guida strategica all’analisi di impatto della regolamentazione.

2.5.7. Art. 11 L. n. 137/2002, Nucleo (In nota L. 50/99, Art. 3) (A. Ghiribelli)**Legge 6 luglio 2002, n. 137****“Delega per la riforma dell’organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici”****Art. 11 – Ufficio per l’attività normativa e amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.**

Tipologia dell’atto	Legge delega
Natura	Normativo
Data	6 luglio 2002
Autorità emanante	Parlamento
Partizione dell’atto in esame	Art. 11 – Ufficio per l’attività normativa e amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure
Destinatari e ambito di applicazione	L’articolo in esame sopprime il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. Presso il Dipartimento della funzione pubblica è istituito un ufficio dirigenziale di livello generale.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 8 marzo 1999, n. 50 “Legge di semplificazione per l’anno 1998”, art. 3: istituzione del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure; l’art. 5 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. • Legge 23 agosto 1988 n. 400 “Disciplina dell’attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, art. 31: dispone in merito alla nomina di esperti (disposizioni sul personale); art. 32: determinazione del compenso da corrispondere agli esperti (disposizioni sul personale). • Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", art. 3: disciplina del personale in regime di diritto pubblico.
Presupposti, finalità e contenuti	L’art. 11 della legge 137/2002 ha soppresso il Nucleo per la valutazione delle norme e delle procedure (il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure era stato istituito con l’art. 3 della L. 50/1999) dal 30 giugno 2002 sostituendolo con l’Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure. Si tratta di un ufficio dirigenziale di livello generale alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi. Non sembra che tale ufficio debba svolgere attività in materia di analisi di impatto della regolamentazione in quanto il comma 2 dell’art. 11 prevede che presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con DPCM, siano

istituiti non più di due servizi con il compito di provvedere all'applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione di cui all'art. 5 della legge n. 50/1999 e alla predisposizione di sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini. Le competenze in materia di AIR sembrerebbero quindi ricondotte a tale struttura che viene a far parte del DAGL secondo quanto disposto con decreto del Segretario generale 7 ottobre 2002.

Tale articolo si inserisce all'interno di una legge delega che fornisce principi e criteri direttivi per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.5.8. Legge n. 229 del 2003, Artt. 2 e 12, Semplificazione (A. Ghiribelli)**LEGGE 29 LUGLIO 2003, N. 229**

<<INTERVENTI IN MATERIA DI QUALITA' DELLA REGOLAZIONE, RIASSETTO NORMATIVO E CODIFICAZIONE – LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE 2001>> (G. U. n. 196 DEL 25 AGOSTO 2003).

Tipologia dell'atto	Legge ordinaria
Natura	Normativa
Data	29 luglio 2003
Autorità	Parlamento italiano
Partizione dell'atto in esame	Articolo 2 (<i>Riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione</i>) Articolo 12 (<i>Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti</i>)
Destinatari e ambito di applicazione	Il Governo e le autorità amministrative indipendenti
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	Legge 15 marzo 1997, n. 59 Legge 23 agosto 1988, n. 400 Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 Legge 8 marzo 1999, n. 50 Regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 Legge 10 ottobre 1990, n. 287

La legge 29 luglio 2003, n. 229 presenta aspetti fortemente innovativi dal punto di vista della qualità della regolazione, soprattutto per quanto riguarda l'intensificazione delle politiche di miglioramento dell'attività regolativa a livello regionale, in quanto contribuisce ad orientare in modo decisivo gli interventi di razionalizzazione normativa e procedimentale.

L'articolo 2 in esame è rubricato "*Riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione*" ed è composto da quattro commi.

Il primo comma dell'articolo contiene una delega al Governo per l'adozione (entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa legge) di un decreto legislativo, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, e sentita la Conferenza Stato-Regioni, per il riassetto delle disposizioni statali di natura legislativa in materia di produzione normativa, semplificazione e qualità della regolazione. I principi ed i criteri direttivi ai quali il decreto dovrà attenersi vengono individuati nell'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ed in tutta una serie in precise indicazioni contenute nelle lettere dalla a) alla f) dello stesso articolo.

Più in particolare, la lettera f), individua quale principio e criterio direttivo per l'adozione del decreto legislativo la previsione e la definizione di procedure di verifica dell'impatto della regolamentazione (a norma delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di

analisi tecnico-normativa e di A.I.R.), anche a seguito di un congruo periodo di applicazione, con adeguati strumenti di informazione e partecipazione sia degli utenti sia delle categorie interessate.

Il comma 2 dell'articolo 2, dispone che le norme di attuazione nonché quelle di esecuzione del decreto legislativo previsto dal primo comma, siano emanate attraverso un regolamento (ex art. 17, comma primo, della legge 23 agosto 1988, n. 400).

Il comma 3 prevede un intervento della Conferenza unificata (ex art. 8, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) quale soggetto al quale il Governo si rivolge per acquisire indirizzi e proposte in materia di qualità della regolazione, ovvero per l'adozione di strumenti comuni.

Il comma 4 prevede la preventiva acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti (da rendere entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta) per l'emanazione del decreto legislativo di cui al comma primo.

L'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229 è rubricato “*Analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione delle autorità amministrative indipendenti*” e si compone anch'esso di quattro commi. I commi 1 e 2 sono di particolare importanza per quanto interessa in materia di A.I.R. Il comma 1 dispone che le autorità amministrative indipendenti alle quali la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotino (nelle modalità specificatamente previste dai rispettivi ordinamenti) di forme o metodi di analisi di impatto della regolamentazione per emanare i rispettivi atti di competenza, ed in particolare gli atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e di regolazione.

Il comma 2 prevede la trasmissione al Parlamento delle relazioni A.I.R. effettuate da parte delle autorità amministrative indipendenti.

È interessante notare come – a differenza dell'A.I.R. prevista a livello governativo (cfr. legge 8 marzo 1999, n. 50) – l'analisi di impatto della regolamentazione per le autorità amministrative indipendenti non sia subordinata ad alcuna fase di sperimentazione ed abbia lo scopo di rafforzare la legittimazione di tipo tecnocratico delle loro scelte regolatorie.

2.5.9. Legge 28 novembre 2005, n. 246 "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" (A. Ghiribelli

Art. 14 - Semplificazione della legislazione

Tipologia dell'atto	Legge
Natura	Normativo
Data	28 novembre 2005
Autorità emanante	Parlamento
Partizione dell'atto in esame	<p>Art. 14 – Semplificazione della legislazione. (Il contenuto dell'art. 14 era originariamente previsto nel decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 - decreto legge sulla competitività, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80)</p> <p><i>Saranno analizzati nel dettaglio i commi da 1 a 11 relativi ad analisi di impatto della regolamentazione e verifica dell'impatto della regolamentazione. Si farà solo brevemente cenno alle altre disposizioni (c.d. "taglia-leggi").</i></p>
Destinatari e ambito di applicazione	Amministrazioni pubbliche (per gli adempimenti in materia di AIR).
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Legge 8 marzo 1999, n. 50 “Legge di semplificazione per l'anno 1998”, l'art. 5 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. La legge in esame abroga il comma 1 dell'art. 5. • Legge 23 agosto 1988 n. 400 “Disciplina dell'attività del Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”, in particolare art. 17 (regolamenti del Governo). • Legge 23 dicembre 2000, n. 388 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)", in particolare articolo 107, relativo all'Informatizzazione della normativa vigente al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione. • Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 gennaio 2003 (G.U. n. 35 del 12 febbraio 2003) recante disposizioni per l'informatizzazione della normativa vigente, in attuazione dell'art. 107 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. • Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini) “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, in particolare art. 20 (previsione della legge annuale di semplificazione) e articolo 5 commi 1, 2, 3 ,4 (istituzione e disciplina della commissione parlamentare).

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia) "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare articolo 1 commi 2 e 4 relativi all'attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale. • Art. 117, comma 3, Costituzione. |
|--|--|

1. Il contenuto generale della legge di semplificazione per il 2005

La legge 28 novembre 2005, n. 246 “*Semplificazione e riassetto normativo per l’anno 2005*”⁷⁷ è suddivisa in tre capi: il primo, “Riassetto della normativa primaria” si compone di sette articoli dedicati ad individuare principi e criteri direttivi generali per i codici (artt. 1 e 2) e a disporre nuove deleghe per il riassetto normativo in vari settori⁷⁸; il secondo, “Altri interventi normativi” prevede disposizioni puntuali di semplificazione in materia di trasporti, ordinamento del Ministero degli affari esteri, alcuni procedimenti di competenza del Ministero dell’interno, prevedendo anche due regolamenti di delegificazione (in materia di atti notarili e di veicoli registrati). L’art. 14⁷⁹ reca una nuova disciplina per l’analisi di impatto della regolamentazione e la verifica ex post (la c.d. VIR) e introduce i c.d. “taglia leggi”⁸⁰. Gli articoli 15 e 16⁸¹ introducono il Rapporto annuale sulla qualità dei servizi della pubblica amministrazione e snelliscono le procedure di passaggio di personale tra le amministrazioni. Il capo III contiene le “Disposizioni finali e transitorie” e prevede l’emanazione di decreti legislativi integrativi e correttivi dei Codici che saranno emanati ai sensi della legge n. 246 e per quelli attuativi della L. 229/2003.

2. L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

⁷⁷ La legge in esame costituisce attuazione del “*Programma di semplificazione*” approvato dal Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2004. Infatti, ai sensi dell’art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 – modificata dalla legge 229/2003 – “*il Governo sulla base di un programma di priorità di interventi, definito, con deliberazione del Consiglio dei Ministri [...], entro la data del 30 aprile, presenta al Parlamento, entro il 31 maggio di ogni anno, un disegno di legge per la semplificazione e il riassetto normativo*”. Per un commento sulla legge in esame si vedano Giovanni Savini, “*La legge 246/2005 – Legge di semplificazione per il 2005: prime considerazioni*” in www.amministrazioneincammino.luiss.it e Lorenzo Cuocolo “*Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*” in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁷⁸ Le deleghe hanno ad oggetto: benefici economici a favore delle vittime del dovere, del servizio e del terrorismo (art. 3), gestione amministrativa e contabile degli uffici all’estero del Ministero affari esteri (art. 4), semplificazione degli adempimenti delle imprese (art. 5), pari opportunità (art. 6), ordinamento del notariato e degli archivi notarili (art. 7).

⁷⁹ Il contenuto dell’art. 14 era originariamente previsto nel decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 (decreto legge sulla competitività), convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80.

⁸⁰ I commi da 12 a 24 dell’art. 14 disciplinano, individuandone le diverse fasi, il procedimento per la revisione della normativa antecedente al 1° gennaio 1970. Il comma 12 prevede che entro 24 mesi dall’entrata in vigore della L. 246/2005 il Governo trasmetta al Parlamento un relazione sullo stato della legislazione, individuando “*le disposizioni legislative vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative ai diversi settori legislativi*”; entro i successivi 24 mesi il Governo è chiamato ad adottare decreti legislativi di riassetto normativo delle disposizioni statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970. Il comma 16 prevede l’abrogazione automatica (c.d. “taglia leggi”) di tutte le disposizioni non ricomprese nei suddetti decreti, mentre il comma 17 prevede l’esclusione dall’opera di ricognizione di disposizioni contenute in codici o testi unici, di quelle che disciplinano l’ordinamento degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, delle norme di ricognizione dei principi fondamentali emanate ai sensi della legge 131/2003, di adempimento degli obblighi internazionali e comunitari, delle disposizioni tributarie e di bilancio e di quelle in materia previdenziale e assistenziale.

⁸¹ Anche questi articoli – come il 14 – sono stati introdotti nel corso dell’esame parlamentare.

L'art. 14 della legge di semplificazione detta previsioni generali di principio e di dettaglio in materia di analisi di impatto della regolamentazione⁸² e costituisce l'ultimo sforzo del legislatore italiano di disciplina di tale modalità di analisi ex ante.

I commi da 1 a 11 contengono disposizioni molto importanti in materia di qualità della regolazione disciplinando la messa a regime dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'utilizzo della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). Il comma 1 specifica che l'AIR consiste “*nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative*”⁸³. La comparazione tra opzioni alternative comporta la valutazione delle possibili soluzioni di un problema non solo dal punto di vista dello strumento regolatorio: in particolare, risulterebbe procedimentalizzata la c.d. “opzione zero” (scelta di non intervento) e verrebbero individuate modalità di possibile intervento mediante strumenti di *soft law* o altre forme che possano meglio realizzare l'intervento perseguito⁸⁴.

Il comma 2 dell'art. 14 stabilisce che “*L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo*”. Il riferimento all'opportunità dell'intervento normativo sembra essere rivolto al fatto che l'AIR serva solo a decidere se intervenire o non intervenire (logica estranea all'analisi ex ante); il riferimento all'organo politico di vertice dell'amministrazione sembra far dimenticare la più ampia funzione dell'AIR riconosciuta fin dalla legge 50/1999.

Il comma 3 prevede che “*l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo è sottoposta all'AIR, salvo i casi di esclusione previsti dai decreti di cui al comma 5 e i casi di esenzione di cui al comma 8*”: dunque, il comma in esame sceglie di sottoporre all'analisi di impatto della regolamentazione tutti gli schemi di atti normativi del Governo, operando la previsione AIR in via generale e residuale. La legge in esame esclude dal campo di applicazione dell'AIR i regolamenti ministeriali e interministeriali, abrogando espressamente il comma 1 dell'art. 5 della legge 50/1999. D'altra parte, amplia notevolmente il numero di atti sottoposti ad AIR prevedendo che siano sottoposti ad AIR tutti gli atti normativi del Governo, primari e secondari, tranne quelli espressamente esclusi⁸⁵.

Il comma 5 rimette ai D.P.C.M. l'individuazione di criteri generali, tipologie e procedure di AIR, nonché casi e modalità di esclusione della stessa. Dovrà, inoltre, essere disciplinata la “fase della

⁸² La prima previsione in tema di AIR in Italia è quella dell'art. 5 della legge n. 50/1999 che prevede l'AIR degli atti normativi del Governo, dei regolamenti ministeriali e interministeriali, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese. La sperimentazione effettiva è avvenuta, tra il 2000 e il 2001 in base alle procedure fissate nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000. Alla prima deludente sperimentazione sono seguiti ulteriori esperimenti accompagnati da nuovi interventi di regolazione da parte della Presidenza del Consiglio (Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione del 16 gennaio 2001 e Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni del 21 settembre 2001). Nella seconda fase di sperimentazione – iniziata nel 2003 e condotta secondo le indicazioni della direttiva 21 settembre 2001, è stata conclusa la sperimentazione solo del caso proposto dal Ministero delle attività produttive in materia di “*Produzione e commercializzazione dei prodotti da forno di ricorrenza*”. Sul punto, si veda il Rapporto sullo stato di attuazione della semplificazione predisposto dal Dipartimento per la funzione pubblica. Sull'esperienza AIR di altri paesi, si veda la nota riportata nel commento alla direttiva PCM 27 marzo 2000.

⁸³ Lorenzo Cuocolo, *Op. cit.*, rileva come la definizione non sia un buon esempio di semplificazione e di chiarezza dal momento che risulta superfluo specificare che la valutazione è preventiva, posto che ha ad oggetto ipotesi di intervento e non interventi già approvati.

⁸⁴ Quanto detto è possibile secondo un'interpretazione estensiva del concetto di “*opzioni alternative*”. Sul punto si veda Lorenzo Cuocolo, *Op. cit.*

⁸⁵ Per analizzare tale previsione, è interessante considerare la situazione di altri ordinamenti. In Francia l'analisi di impatto ex ante generalizzata è stata sospesa, rivelandosi generica, costosa e poco efficace. Anche in Germania, sulla base di una stima dei costi, si è operato in questo senso. In Spagna, viceversa, la L. 50/1997 prevede la sottoposizione ad analisi ex ante di tutti i progetti di provenienza governativa.

Dott.¹⁰ in Metodi e tecniche di formazione e di valutazione delle leggi

consultazione”, che dovrebbe coinvolgere nello studio *ex ante* tutti i portatori di interesse, pubblici (Regioni ed altri livelli di governo) e privati (cittadini, associazioni, imprese).

Il comma 6 rinvia ulteriormente a direttive del Presidente del Consiglio per la determinazione dei “*metodi di analisi*” e dei “*modelli*” di AIR.

Dal punto di vista procedurale è rimesso ad ogni Ministero competente l’onere di espletare l’AIR, pur con un coordinamento centrale assicurato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL), responsabilizzando gli apparati ministeriali e rendendo l’AIR quanto più vicina possibile alla nascita dell’ipotesi di regolamentazione.

Il comma 8 prevede un potere generale del DAGL di consentire “*l’eventuale esenzione dall’AIR*”, qualora vi sia motivata richiesta dell’amministrazione interessata. Dunque, la previsione del terzo comma di sottoporre ad AIR tutti gli schemi di atti normativi del Governo può essere vanificata dalle scelte del DAGL che, solo sulla base delle motivazioni addotte dall’amministrazione proponente, può esimere qualunque schema di atto governativo dall’analisi *ex ante*. Sembra, quindi, che la scelta dei progetti da sottoporre ad AIR sia rimessa nelle mani del Governo, senza mutare, pertanto, il quadro definito dalla legge 50/1999.

Il comma 10 prevede una relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell’AIR da prodursi entro il 30 aprile di ogni anno.

3. La verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR)

Il comma 4 dell’articolo in esame prevede la disciplina della verifica dell’impatto della regolamentazione (VIR), che per la prima volta – e questo costituisce senz’altro un dato di assoluta importanza – viene disciplinata da una fonte legislativa⁸⁶. La VIR consiste nell’analisi *ex post* dei raggiungimento delle finalità perseguite dall’intervento, dalla stima dei costi e degli effetti prodotti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La legge prevede un’applicazione della VIR dopo un periodo di due anni dall’entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata a scadenze biennali: non è chiaro se la periodicità sia un carattere essenziale della VIR o se essa sia una mera possibilità, anche perché il comma in questione, in apertura, definisce la VIR come una valutazione “*anche periodica*”. A differenza dell’AIR, sono i DPCM ad individuare i casi di effettuazione della VIR e, pertanto, la verifica dell’impatto della regolamentazione si ha solo ove espressamente disposta. Viene altresì rinviata ai DPCM l’individuazione dei criteri generali e delle procedure e non viene individuato il soggetto competente (per l’AIR la legge parla di “*amministrazione competente a presentare l’iniziativa*”).

Non è chiaro quali siano gli atti sottoponibili alla VIR. Il primo periodo del quarto comma, infatti, fa un generico riferimento agli “*atti normativi*”, mentre il secondo periodo parla espressamente di “*legge oggetto di valutazione*”. Rimarrebbe, quindi, preclusa la possibilità di sottoporre ad analisi *ex post* i regolamenti governativi.

La legge di semplificazione per il 2005, dunque, ha il merito di prevedere un istituto importante per la qualità della regolazione, ma non risolve nessuno dei principali problemi legati alla VIR. Il compito di definizione di molte delle problematiche che rimangono aperte è affidato ai D.P.C.M. che saranno adottati entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge, e dunque entro il giugno del 2006.

⁸⁶ La VIR era già prevista nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 settembre 2001 senza però trovare seguito e applicazioni concrete.

2.5.10. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 settembre 2006 – Costituzione del Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione (A. Ghiribelli)

Tipologia dell'atto	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
Natura	Regolamentare
Data	12 settembre 2006
Autorità emanante	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Partizione dell'atto in esame	Intero atto
Destinatari e ambito di applicazione	Il Comitato svolge funzioni di indirizzo, coordinamento e di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione.
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 1 Legge 9 marzo 2006, n. 80, di conversione del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4. • Legge 17 luglio 2006, n. 233 “<i>Conversione in legge del decreto-legge n. 181/2006, disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>” • Art. 18 legge 29 luglio 2003, n. 229; • Art. 55 d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82.
Presupposti, finalità e contenuti	<p>Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è costituito il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione.</p> <p>Esso predispone, entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, riassetto e qualità della regolazione. Il piano è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere. Il Comitato coordina l'attività di realizzazione degli obiettivi del piano di azione e verifica periodicamente il loro stato di attuazione.</p>

2.5.11. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2007 – Costituzione del tavolo permanente per la semplificazione (A. Ghiribelli)

Tipologia dell'atto	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
Natura	Regolamentare
Data	8 marzo 2007
Autorità emanante	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Partizione dell'atto in esame	Intero atto
Destinatari e ambito di applicazione	<p>Presso la Conferenza Unificata viene istituito il Tavolo permanente per la semplificazione. Esso costituisce sede stabile di consultazione delle categorie produttive, delle associazioni di utenti e consumatori, delle Regioni, Province, Comuni e Comunità montane.</p> <p>Il Tavolo si articola, oltre che nella sede plenaria, in due sezioni: una per le questioni riguardanti le regioni e le autonomie locali con funzioni di coordinamento ed impulso nelle politiche di semplificazione, riassetto e qualità della regolazione e l'altra per le questioni concernenti le categorie produttive e le associazioni di consumatori che ha finalità di garantire un'efficace azione di consultazione e raccordo tra il comitato ed i soggetti rappresentanti gli interessi della società civile.</p>
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 5 decreto Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006 di costituzione del Comitato Interministeriale per l'indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione. • Legge 17 luglio 2006, n. 133 “<i>Conversione in legge del decreto-legge n. 181/2006, disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri</i>”
Presupposti, finalità e contenuti	Incentivo all'attività di consultazione tra i diversi livelli di legislazione e coinvolgimento delle categorie produttive.

2.5.12. Nota del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 aprile 2007 (prot. N. 2869) – sulla analisi di impatto della regolamentazione (A. Ghiribelli)

Tipologia dell'atto	Nota del Presidente del Consiglio dei Ministri
Natura	Amministrativa
Data	11 aprile 2007
Autorità emanante	Presidenza del Consiglio dei Ministri
Partizione dell'atto in esame	Intero atto
Destinatari e ambito di applicazione	<p>Il Presidente del Consiglio dei Ministri indirizza la nota a tutti i Ministri, con le seguenti finalità:</p> <ol style="list-style-type: none"> ricorrere preferibilmente a soluzioni di tipo amministrativo attraverso una attenta valutazione preventiva dell'intervento che si intende realizzare; particolare attenzione alle opzioni alternative di regolazione (AIR); porre attenzione alla verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR); valutazione dell'efficacia dell'intervento, anche mediante il ricorso a strumenti amministrativi e gestionali; necessità di dialogo tra i diversi livelli di governo e con le autonomie territoriali <p>Il DAGL assume il ruolo di verifica del rispetto – da parte dei Ministeri – delle disposizioni contenute nella nota.</p>
Richiami espliciti ad altre fonti o documenti	<ul style="list-style-type: none"> Art. 20 Legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. Legge Bassanini) “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa”; Art. 14, comma 12, Legge 28 novembre 2005, n. 246 “<i>Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005</i>”: meccanismo taglia-leggi; Art. 5 L. 246/2005: delega per il riordino degli adempimenti burocratici per le imprese; Art. 4 D. Lgs. n. 281/1997: accordi di cooperazione tra Stato e autonomie; Art. 8 L. 131/2003: intese per l'armonizzazione della legislazione tra Stato e Regione.
Presupposti, finalità e contenuti	<p>La finalità dell'atto è nella riduzione e semplificazione del carico normativo esistente. Per raggiungere questo obiettivo è necessario evitare il ricorso immediato ed eccessivo a nuove disposizioni, soprattutto di rango legislativo. La nota è trasmessa a tutti i Ministeri affinché si adoperino in una corretta analisi tecnico normativo ricercando, se possibile, preferibilmente soluzioni di tipo amministrativo. A tal fine, incentiva il ricorso all'analisi di impatto della regolazione e alla valutazione di impatto come validi strumenti di supporto nell'azione del legislatore.</p>