

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LXXXIII**

n. **2**

R E L A Z I O N E

**SULLO STATO DI APPLICAZIONE DELL'ANALISI
DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)**

(Anni 2009-2010)

(Articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246)

**Presentata dal Sottosegretario di Stato
alla Presidenza del Consiglio dei ministri
(LETTA)**

Trasmessa alla Presidenza il 29 aprile 2011

PAGINA BIANCA

INDICE

—

1. Premessa	<i>Pag.</i>	5
2. Quadro comunitario e internazionale	»	6
3. Quadro nazionale	»	14
<i>a)</i> AIR	»	14
<i>b)</i> VIR	»	19
<i>c)</i> Le esperienze delle Autorità indipendenti	»	21
4. Quadro regionale	»	27
5. Applicazione dell'AIR da parte delle Amministrazioni statali .	»	29
6. Iniziative in materia di formazione	»	34
7. Considerazioni conclusive	»	36
ALLEGATO A — Esperienze in singole Regioni	»	42
ALLEGATO B — Esperienze a livello comunale	»	57

PAGINA BIANCA

1. Premessa

La qualità delle regole, per la quale l'Analisi di impatto della regolazione (AIR) e la Verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) assumono un ruolo determinante, costituisce un tema centrale nello sviluppo della regolazione nelle grandi democrazie moderne. Essa richiede non solo un'attenzione agli aspetti – pur essenziali – di *drafting* normativo, ma anche un adeguato livello di partecipazione ai processi decisionali ed una sistematica analisi economica, sociale e strategica della regolazione stessa, per i relativi impatti nei confronti dei soggetti pubblici e privati.

Obiettivo della presente Relazione, che si incentra sullo stato di attuazione dell'AIR, considerato lo stato ancora embrionale della VIR in Italia, è di offrire un quadro informativo e valutativo sufficientemente organico su esperienze e prospettive di sviluppo di tale strumento a livello nazionale e regionale, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 14, comma 10, della legge 246/2005, considerando anche le dinamiche a livello comunitario e internazionale, pur nelle difformità ordinamentali e di contesto socio-economico.

L'esperienza acquisita nel corso dell'ultimo biennio si è rivelata essenziale per l'affinamento e l'attuazione di meccanismi procedurali volti ad incardinare il processo di AIR nel modo di operare ordinario delle amministrazioni, nella logica di una impostazione non più sperimentale ed episodica, ma sistematica, soprattutto a seguito dell'adozione della disciplina di cui al DPCM 11 settembre 2008, n. 170.

In prospettiva occorrerà focalizzare l'attenzione sul versante della qualità delle analisi d'impatto in modo che le stesse possano costituire un effettivo supporto al processo decisionale.

2. Quadro comunitario ed internazionale

Per la concreta adozione dell'AIR come strumento di miglioramento qualitativo della regolazione, rilevante è stata la spinta esercitata dall'Unione europea.

Le indicazioni dell'Unione europea in tema di qualità della regolazione hanno assunto un valore non tanto di prescrizioni immediatamente vincolanti in ordine al recepimento nell'ordinamento interno, in quanto una direttiva o altra fonte di diritto europeo tipizzata non risulta emanata, quanto di *best practice* di matrice europea idonea a suscitare, nel corso del tempo, un coinvolgimento che ha condotto alla “maturazione culturale” dell'introduzione dell'AIR nel nostro ordinamento.

Inserita in una fase “sperimentale” di espletamento dell'AIR, condotta tra la fine degli anni '90 e l'inizio dell'attuale decennio (fase supportata da numerose “comunicazioni” della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio nelle varie composizioni, tra cui quella afferente ai ministri della funzione pubblica, o della pubblica amministrazione, dei Paesi aderenti), la realizzazione dell'AIR è legata, nella considerazione europea, alla tematica più ampia della “*Better Regulation*”, secondo obiettivi posti sia a carico degli organi dell'Unione che di quelli nazionali, tematica che include la considerazione di:

- 1) “*Policy implementation options*”, cioè della sensibilizzazione a ricorrere all'emanazione di nuove norme solo laddove ciò si riveli adeguato o congruo in rapporto a esigenze e circostanze;
- 2) “*Impact assessment*”, che propriamente riguarda la RIA, cioè la “*Regulatory Impact Assessment*”;
- 3) “*Consultation*” come mezzo di “*open governance*”, che implichi “*early and effective consultation of interested parties*”, cioè un'effettiva partecipazione informata e dialettica con gli interessati;
- 4) “*Simplification*”, che non implica, dichiaratamente, la “*deregulation*”, bensì una riconsiderazione di regole mediante la loro maggiore semplicità e chiarezza, rivedendo gli oneri a carico dei soggetti destinatari;
- 5) “*Access to regulation*”, che rinvia alla conoscibilità e comprensibilità delle norme, includendo anche le attività di codificazione, abrogazione e revisione delle stesse;
- 6) “*Structures*” prevedendosi che la *better regulation* necessiti di appropriate strutture di supporto, con la direttiva che sia meglio incaricarne, a livello europeo e nazionale, una “unità centrale” o posta vicino al centro;

- 7) “*Implementation of European regulation*”, in cui l’alta qualità della regolazione formi una catena fin dai primi stadi di preparazione e fino all’applicazione concreta, valutando organicamente le piene conseguenze della normativa europea, il cui recepimento da parte degli Stati membri rimane “*higher priority*”.

Riferimenti in tal senso possono ritrovarsi nel “*Mandelkern Report*” del 2001, redatto su mandato dei Ministri europei delle “pubbliche amministrazioni” del novembre 2000, e diretto all’esame del Consiglio europeo di *Laeken* nel dicembre del 2001.

Successivamente alle indicazioni dei Consigli europei di Göteborg e Laeken, la Commissione ha emanato un ambizioso piano d’azione per semplificare e migliorare la regolamentazione [COM(2002) 278]. Parallelamente, sono state adottate due comunicazioni specifiche riguardanti le due principali azioni in tema di *better regulation*: da un lato la definizione di norme minime di consultazione [COM(2002) 704] e, dall’altro, la definizione di un metodo integrato di analisi d’impatto per le principali iniziative politiche e legislative della Commissione.

In particolare, sul piano dell’AIR, si segnala l’introduzione a regime della procedura per gli atti normativi della Commissione europea attraverso la “Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d’impatto” [COM(2002) 276] che ha radicalmente modificato procedure, metodologie e tecniche in tema di AIR e che ha stabilito che la valutazione ex ante svolta dalla Commissione riguarda gli impatti economici, sociali ed ambientali.

La Commissione ha più volte rimarcato l’importanza di un’azione congiunta del Consiglio e degli Stati Membri per garantire un migliore ambiente regolativo europeo. In tal senso, è stato siglato il “*Progetto di accordo interistituzionale sur mieux legiferer (Better regulation) tra Parlamento, Consiglio e Commissione*”, del 3 giugno 2003 che fissa principi e procedure comuni anche in materia di AIR.

Rilevante è anche la Comunicazione 14 novembre 2006, n. 689, della Commissione europea “*al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato europeo economico e sociale e al Comitato delle regioni*”, che fa il punto su tutte le tematiche di “*better regulation*” sopra richiamate, che vanno dalla valutazione di impatto, con l’enunciazione della necessità di “*guidelines*” metodologiche, alla codificazione e alla revisione/riformulazione della legislazione “obsoleta” (c.d. *recasting*, cioè codificazione emendativa di aggiornamento), così come attuate in sede europea ed anche analizzando i progressi, sui vari temi, registrati negli Stati (par. III, pag. 10).

Nel par. IV, vengono individuati i “*next steps*”, per quanto riguarda la tematica dell’*Impact assessment*, è stabilito:

- 1) che presso la Commissione venga istituito un *Impact Assessment Board*, per una *review* sistematica degli accertamenti di impatto compiuti dalla Commissione (o meglio dai singoli Commissari con il supporto di gruppi di lavoro espressi dagli uffici del rispettivo apparato), *Board* operante “*under the authority of the President*”;
- 2) che i risultati della “valutazione esterna dell’attuale sistema di accertamento di impatto” siano attuati, cioè trasposti nei risultati finali del processo normativo, in quanto appropriato;
- 3) che in vista della revisione stabilita per il 2008 del “*Common Approach to Impact Assessment*”, la Commissione si attende che le istituzioni europee concordino sull’espletamento dell’accertamento di impatto sulle iniziative degli Stati membri nell’area della “cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale”.

Dalla Comunicazione in questione emergono (parte iniziale “*Summary*” pag. 3), con riguardo agli Stati Membri, alcune significative “priorità” poste come obiettivi da raggiungere a carico degli Stati medesimi:

- 1) “sviluppo e imposizione (*enforcement*) dei meccanismi di consultazione, laddove mancanti”;
- 2) “un maggiore e sistematico ricorso all’accertamento degli impatti economici, sociali e ambientali, attraverso adeguate linee guida e risorse con maggior trasparenza dei risultati”.

Seppure la Comunicazione n. 689 non assurga a direttiva vincolante sul piano dell’attualità di un obbligo di recepimento, ne scaturisce un vincolo di massima, cioè un certo grado di impegnatività per gli Stati, che discende dal recepimento della Comunicazione del 2006 da parte del Consiglio dell’Unione europea di Bruxelles del 22 novembre 2006.

Da segnalare, poi, l’atto del 15 gennaio 2009 con cui la Commissione ha definito le nuove linee guida dell’analisi di impatto (la stessa Commissione ha stabilito di effettuare, a partire dal 2005, la periodica revisione delle stesse linee guida in funzione dell’esperienza applicativa registrata).

Tra le altre importanti connotazioni va evidenziata l’esigenza della previa programmazione annuale delle iniziative normative, della motivazione specifica - per tutte le regolazioni di maggiore impatto - della non sottoposizione ad accertamento, della esigenza che la gestione operativa dell’AIR sia compiuta da appositi gruppi di funzionari, anche misti fra più settori coinvolti,

comunque predefiniti nella loro composizione e responsabili della fase preparatoria dell'intera procedura, rendendo anticipatamente pubblici tempi e stadi di svolgimento della procedura.

L'assoluta centralità dell'analisi *ex ante* ed *ex post* della regolazione è stata recentemente confermata anche dalle iniziative in tema di *Smart Regulation*. Con la comunicazione COM(2010) 543 final¹, la Commissione ha ribadito il proprio impegno in tema di AIR ed ha annunciato un rinnovato investimento in materia di VIR. Anche alla luce delle indicazioni fornite recentemente dalla Corte dei Conti europea², la Commissione si è impegnata a migliorare ulteriormente la qualità delle proprie analisi, incluse le procedure di consultazione, ed ha confermato che nelle AIR saranno valutati non solo gli effetti economici, ma anche quelli ambientali e sociali.

Al tempo stesso, la Commissione ha sottolineato nuovamente il ruolo strategico che non solo le altre istituzioni comunitarie, ma soprattutto gli Stati Membri hanno nel garantire un effettivo miglioramento dell'ambiente regolativo europeo. Al riguardo, ha richiamato, condividendolo, il suggerimento della Corte dei Conti europea circa l'importanza che gli Stati Membri realizzino proprie AIR anche sulle proposte di iniziativa della Commissione stessa, ed ha incoraggiato gli Stati Membri a consultare gli *stakeholders* anche nel corso della valutazione di norme nazionali di trasposizione della regolazione comunitaria.

Dal momento che la definizione e gestione di un efficace sistema di analisi d'impatto richiede non solo la considerazione del quadro comunitario in materia, ma anche delle principali esperienze condotte negli altri Paesi, di seguito si fornisce una sintesi delle evoluzioni in tema di qualità della normazione da parte dell'Esecutivo in 5 Paesi europei con diverse tradizioni ed impostazioni dell'assetto ordinamentale, nonché in riferimento al Governo federale degli Stati Uniti.

In Germania, il procedimento di formazione dell'atto di iniziativa normativa dell'Esecutivo è regolato dal *Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerium*, che stabilisce le modalità di coordinamento tra ministeri, i rapporti con i *Länder* ed il coinvolgimento dei portatori di interesse e prevede che i disegni di legge siano accompagnati da una relazione illustrativa che deve dare conto:

- dello scopo della regolamentazione;
- delle questioni di fatto che soggiacciono alla redazione dell'atto;

¹ European Commission, COM(2010) 543 final, "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions - Smart Regulation in the European Union", 8 ottobre 2010. La Comunicazione è stata emanata a seguito di una consultazione pubblica sul tema della Smart Regulation (cfr. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/smart_regulation/consultation_en.htm).

² Corte dei Conti europea, "Le valutazioni d'impatto nelle istituzioni dell'Unione europea costituiscono un supporto al processo decisionale?", Rapporto speciale n. 3/2010.

- della possibilità di intervenire in modo diverso sulla questione e della possibilità di lasciare la questione non regolamentata e lasciata all'intervento di parti private;
- dell'analisi di impatto;
- degli impatti della legge sulla semplificazione e sulle procedure amministrative;
- della compatibilità con la normativa comunitaria;
- degli effetti sul quadro normativo vigente.

L'analisi d'impatto attiene alla coerenza con gli effetti voluti, alla previsione di effetti indiretti, agli effetti sulla finanza pubblica dello Stato e dei *Länder*. Elementi quali la valutazione delle alternative, la compatibilità con le politiche di semplificazione e la descrizione del quadro normativo vigente, non fanno parte dell'analisi, ma sono descritti nella relazione illustrativa. Le consultazioni sono previste come un principio generale dell'istruttoria dell'atto normativo e non riguardano semplicemente l'analisi d'impatto. Nella valutazione delle opzioni alternative e nell'analisi di impatto, le consultazioni sono specificatamente previste dalla "*leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*" (linee guida per l'analisi di impatto) che detta direttive per lo svolgimento di tali attività.

Nel Regno Unito, l'AIR compete agli organi del Ministero ed è firmata dal Ministro. La più recente *Impact assessment guidance* (del 2010) stabilisce che gli *Impact assessment* vengano realizzati ogni qualvolta un intervento governativo incida sul settore privato, sul terzo settore o sui pubblici servizi. Sono previste rare esclusioni in caso di:

- Leggi che non producano costi né risparmi per imprese, amministrazioni, organizzazioni della società civile, soggetti regolatori e consumatori;
- Misure da inquadrarsi nell'ambito di "*operational efficiency programmes*" che producano costi per i pubblici servizi derivanti dalla gestione delle risorse;
- Ordini di chiusura delle strade;
- Modifica di tariffe, benefici e tasse che producano irrilevanti costi o risparmi;
- Differimento nel tempo di una PIR (*Post Implementation Review*).

Nell'Analisi di impatto vengono calcolati tutti i costi conseguenti all'intervento, siano essi di natura economica, sociale o ambientale. Le consultazioni, svolte ogniqualvolta debba essere operata una scelta politica, sono disciplinate dal *Code of Practice on Consultation* che, supportato da una guida analitica, detta i criteri generali di svolgimento delle stesse; già nella fase di definizione dell'agenda normativa, in cui si svolge un'analisi preventiva dei provvedimenti inseriti nel programma di Governo finalizzata ad individuare quelli più urgenti, se vengono effettuate, informalmente, delle consultazioni; successivamente, una volta che il *Cabinet Office* abbia inserito

il provvedimento tra quelli di prossima definizione, inizia la fase di consultazione formale che dura almeno 12 settimane e si svolge tramite una comunicazione che avviene attraverso la pubblicazione sui siti internet, finalizzata alla partecipazione di tutti i portatori di interesse. Terminata la fase di consultazione, viene redatto un documento di consultazione e sulla base di quest'ultimo verrà completata l'AIR, parzialmente predisposta all'inizio dell'iter.

In Spagna, l'elaborazione dell'articolato è accompagnata da una relazione circa la necessità e opportunità dello stesso. E' necessaria, altresì, un'analisi economica che contenga la stima dei costi ed un'analisi di impatto in relazione alle misure del provvedimento. Nel corso dell'istruttoria il Ministero procedente informa il Consiglio dei Ministri del provvedimento affinché decida della necessità di consultazioni o concerti ulteriori rispetto a quelli obbligatori ed a quelli autonomamente svolti dal Ministero. Completata l'attività istruttoria il Consiglio dei Ministri si esprimerà nuovamente sull'approvazione del disegno di legge. Fino al decreto reale n. 1083 del 2009 non esisteva una disciplina unitaria per l'analisi di impatto e lo studio degli effetti della regolamentazione era rimesso all'organizzazione interna di ogni Ministero; il decreto prevede che l'analisi debba essere svolta su tutti gli atti di iniziativa del Governo, ma che sia possibile svolgerla in forma semplificata quando si stima che la normativa non abbia effetti significativi sull'ordinamento. Le consultazioni sono svolte in maniera volontaria dai Ministeri. E' previsto tuttavia che, ove svolte, se ne dia conto nell'AIR.

In Olanda, la prima fase d'istruttoria è svolta dal Ministero proponente; il provvedimento viene poi approvato dal Consiglio di Gabinetto, e, prima del visto reale per la presentazione alle Camere, è scrutinato dal Consiglio di Stato che ne verifica la compatibilità con la costituzione, l'ordinamento comunitario ed i trattati internazionali. Il vaglio del Consiglio di Stato riguarda altresì la qualità della legge con riferimento all'impatto sui cittadini. L'attività svolta dal Ministro proponente è regolata da una direttiva del Governo, elaborata dal Ministero della Giustizia ed approvata dal Gabinetto, che fissa anche criteri generali di qualità della legge e regole di *drafting* formale. Per quanto riguarda l'analisi di impatto, l'attività del Ministro è supportata e controllata dal "*Proposed Legislation Desk*" all'interno del quale operano i Ministeri dell'Ambiente e della Giustizia ed un dipartimento del Ministero dell'Economia; la relativa composizione rispecchia le questioni centrali dell'analisi di impatto che in Olanda riguardano l'ambiente, la sostenibilità amministrativa e gli effetti sul sistema economico. Il *proposed legislation desk* ha prodotto delle linee guida per lo svolgimento delle Analisi; tuttavia esse non prevedono obblighi formali di

consultazione. L'AIR è obbligatoria per tutte le iniziative governative di legge ordinaria ed i rispettivi emendamenti. Sono escluse le leggi di bilancio.

In Francia, l'atto di iniziativa legislativa del Governo, prima della approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, deve essere sottoposto a parere del Consiglio di Stato che si esprime circa la qualità redazionale del testo, la sua validità riguardo al rispetto del principio gerarchico e a quello della competenza, ed i vantaggi o svantaggi della legge proposta sotto un profilo meramente giuridico. La revisione costituzionale del 2008 ha reso l'analisi di impatto obbligatoria per ogni legge sottoposta al Parlamento. Non è obbligatorio svolgere l'AIR sui progetti di:

- leggi di revisione costituzionale;
- leggi finanziarie;
- leggi di finanziamento della sicurezza sociale;
- leggi di programmazione dell'articolo 34 Cost. (orientamenti pluriennali di finanza pubblica);
- leggi che prorogano lo stato di crisi;
- leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

Dall'attuazione della revisione dell'articolo 39 Cost., avutasi con la legge organica n. 403 del 2009, la conferenza dei presidenti delle Camere (composta da presidente, vice presidenti, presidenti delle commissioni e dei gruppi parlamentari) può rifiutarsi di inscrivere il provvedimento nel calendario dei lavori se la valutazione di impatto è assente o inadeguata. La legge quadro n. 403 del 2009 all'articolo 8 stabilisce inoltre che nell'AIR si debba dare conto delle consultazioni svolte prima del parere del Consiglio di Stato.

Negli U.S.A., il 18 gennaio 2011 il Presidente Obama ha emanato l'Executive Order n. 13563 "Improving Regulation and Regulatory Review" che integra, senza abrogare, l'Executive Order n. 12866 emanato dal Presidente Clinton per disciplinare l'analisi d'impatto delle agenzie federali statunitensi.

Il nuovo provvedimento ribadisce, tra l'altro, che l'introduzione di una nuova norma deve avvenire solo dopo aver verificato che i benefici attesi giustifichino i costi, e richiede alle agenzie di valutare opzioni d'intervento alternative alla regolazione diretta, imponendo la ricerca di soluzioni il meno onerose possibile per i destinatari. Nell'applicare questi principi, alle agenzie è richiesto, come regola di base, di quantificare gli effetti della regolazione.

Tenuto conto che in molti settori c'è un eccesso di regolazione, con norme che spesso si sovrappongono, le agenzie dovranno assicurare un maggior coordinamento, semplificando ed armonizzando la regolazione. Dovranno essere privilegiati un approccio flessibile ed una libertà di scelta, per i destinatari delle regole, tra più alternative.

Sono introdotte delle disposizioni specifiche per la valutazione ex post della regolazione ed ogni agenzia dovrà presentare all'Office for Information and Regulatory Affairs (l'organismo che, all'interno dell'Office of Management and Budget, si occupa del coordinamento dell'attività di regolazione del Governo) un piano preliminare in cui siano specificati tempi e modalità di revisione della normativa in vigore.

L'Executive Order n. 13563 attribuisce un ruolo determinante alla consultazione, al fine di garantire un "*open exchange of information*" nel corso dell'istruttoria normativa. In quest'ottica, ogni agenzia deve garantire l'opportunità per chiunque di inviare commenti su tutte le proposte normative attraverso Internet, concedendo un periodo di consultazione di almeno 60 giorni. D'altra parte, la rilevanza che l'Amministrazione Obama attribuisce alla consultazione ed alla trasparenza era già emersa dall'approvazione del Memorandum "Transparency and Open Government" del 21 gennaio 2009 che aveva fissato principi cardine di trasparenza dell'azione governativa. A seguito di questo provvedimento, sono state realizzate iniziative quali "Challenge.gov" ed è stato completato l'aggiornamento dei siti istituzionali (ad iniziare da quello del Federal Register) in un'ottica di maggiore partecipazione e trasparenza delle decisioni pubbliche.

In generale, quindi, il tema della qualità della regolazione assurge a policy di governo a livello comunitario, nazionale e regionale; la qualità della regolazione risulta rilevante nei Paesi sia di *common law* sia di *civil law*, proprio in quanto risponde ad esigenze economiche e sociali di una società globalizzata, costituendo un valore aggiunto di qualsiasi normativa, indipendentemente dalla materia in cui interviene e dal suo contenuto politico.

D'altra parte, la rilevanza e la trasversalità delle politiche di qualità della regolazione, nonché il loro ruolo di stimolo alla crescita economica, sono da anni al centro delle indagini e delle raccomandazioni dell'Ocse. Si segnala che, nell'ambito del progetto "Better regulation in Europe – The EU 15 Project", l'Organizzazione sta elaborando un rapporto sulla qualità della regolazione in Italia, la cui pubblicazione è prevista nel corso del 2011. Al riguardo, nel corso del 2010 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fornito informazioni e dati utili ad illustrare le attività in corso e programmate in materia di qualità delle regole - con particolare attenzione all'AIR ed alla VIR - ed ha partecipato ad una serie di incontri tecnici con i rappresentanti dell'Ocse, svoltisi in un clima di positiva condivisione, nel corso dei quali sono state illustrate nel dettaglio procedure e metodologie seguite.

3. Quadro nazionale

a) AIR

Nello sviluppo dell'AIR in Italia si è riflesso l'intenso e variegato lavoro anche dottrinale a livello ultranazionale, con le particolarità di un ordinamento le cui dinamiche sono segnate dalla tensione verso soluzioni di ampia autonomia territoriale e dalle necessarie relazioni con il sistema di regolazione comunitaria, nella prospettiva più larga della globalizzazione dei mercati.

L'AIR si va configurando in particolare nell'ordinamento nazionale come strumento strutturato con caratteristiche peculiari rispetto ad altri interventi di *better regulation*, nell'ambito di attività istruttoria delle iniziative regolatorie dei vari livelli di *governance* e delle autorità indipendenti, con un lessico anche metodologico di specifica valenza.

Nell'ordinamento italiano l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) è stata recepita a titolo sperimentale e a livello statale dalla legge n. 50/99. Successivamente, l'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ed il DPCM 11 settembre 2008, n. 170, hanno posto le basi per l'introduzione a regime dell'AIR quale strumento di analisi ordinario per l'istruttoria normativa, in esito ad un complesso lavoro preparatorio, già illustrato nella Relazione per gli anni 2007-08 trasmessa al Parlamento, a seguito di sperimentazioni e ricerche i cui precedenti hanno radici anche in esperienze estere e comunitarie.

In particolare, l'articolo 14, della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai commi 1 e 2, nel connotare sostanzialmente i contenuti dell'AIR, ha inquadrato sistematicamente tale strumento di analisi come supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo; il comma 5 del medesimo articolo ha previsto il ricorso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per delineare gli aspetti attuativi della valutazione della regolazione *ex ante* (AIR) ed *ex post* (VIR), le procedure AIR e VIR, i casi di esclusione dell'AIR, i casi di effettuazione della VIR, nonché i contenuti generali della relazione al Parlamento.

Il DPCM 11 settembre 2008, n. 170, reca per l'appunto la disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

L'AIR viene definita, secondo la normativa vigente, come la 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.

La disciplina dell'AIR si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa. L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e comunica al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (di seguito, indicato semplicemente come DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri i risultati dell'AIR.

Indicazioni in merito a modelli e metodologie di AIR e di VIR (verifica di impatto della regolamentazione) sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nell'apposita "Relazione AIR" che accompagna il provvedimento di regolazione, predisposta dall'amministrazione centrale competente, in conformità al modello allegato al DPCM n. 170/2008, deve essere dato conto delle attività istruttorie svolte per tale analisi e, in particolare, dei seguenti aspetti:

- a) l'analisi del contesto in cui si colloca l'iniziativa normativa, con la descrizione delle esigenze e dei problemi affrontati nonché degli obiettivi perseguiti;
- b) la descrizione delle informazioni utilizzate per lo svolgimento dell'analisi;
- c) l'indicazione delle consultazioni effettuate;
- d) l'analisi dell'opzione di non intervento («opzione zero»);
- e) la descrizione delle principali opzioni rilevanti di intervento, alternative a quella di non intervento;
- f) l'analisi dell'opzione di intervento selezionata, con l'evidenziazione dei relativi vantaggi collettivi netti;
- g) la stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato;
- h) l'analisi delle conseguenze effettive delle norme in relazione ai processi di liberalizzazione;
- i) la stima dell'incidenza sull'ampliamento delle libertà assicurate ai soggetti dell'ordinamento giuridico;
- j) la descrizione delle modalità previste per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua effettiva conoscibilità e pubblicità;
- k) la descrizione delle modalità del successivo monitoraggio dei suoi effetti e la previsione di eventuali meccanismi di revisione periodica.

L'articolo 5 del citato DPCM dispone che la redazione della relazione AIR sia preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali

categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolazione. La disciplina della fase di consultazione, che costituisce elemento importante dell'AIR anche a livello comunitario, è demandata a specifico regolamento. L'istruttoria è improntata ai seguenti criteri:

- a) proporzionalità;
- b) flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati;
- c) trasparenza delle procedure e degli atti, finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria, pur tenendo conto della portata del provvedimento e delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione legislativa.

La relazione AIR può essere resa pubblica dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa, nel corso di svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo, anche mediante strumenti informatici o in un'apposita sezione del sito internet.

La presentazione della relazione AIR è, ai sensi dell'articolo 7 del citato DPCM, condizione per l'iscrizione delle proposte di atti normativi all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri.

L'articolo 8 del ripetuto DPCM dispone che la relazione AIR non venga effettuata per i seguenti atti normativi:

- a) disegni di legge costituzionale;
- b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

Riguardo al caso di esclusione dell'effettuazione dell'AIR per disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, il DAGL è intervenuto per un chiarimento applicativo con nota del 12 ottobre 2010, rappresentando che la lettera c) dell'articolo 8 del predetto DPCM 170/2008 non si pone in contrasto col principio generale in base al quale l'*iter* istruttorio di ogni iniziativa volta a innovare l'ordinamento interno deve svolgersi con l'analisi di tale impatto, da consegnare alla prescritta relazione AIR, ma ne specifica l'ambito, chiarendo che l'AIR non deve avere ad oggetto disposizioni destinate ad impattare in via esclusiva o comunque ad operare essenzialmente sul piano delle relazioni internazionali e delle relative regole, senza produrre rilevanti incidenze sulle relazioni nell'ambito dell'ordinamento interno, per eventuali effetti economici su cittadini, imprese o dinamiche di mercato.

La stessa lettera c) dell'articolo 8 del predetto DPCM 170/2008 prevede che, ove i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali comportino spese o istituzione di nuovi uffici, si debba comunque procedere all'effettuazione dell'AIR e ciò, quindi, indipendentemente da qualsiasi valutazione sui termini dell'impatto sul sistema economico del Paese e sulle dinamiche di mercato.

Per provvedimenti normativi comportanti spese o istituzione di nuovi uffici sarebbe comunque necessaria una preliminare verifica di sostenibilità finanziaria ed organizzativa, ma la previsione di detta lettera c) intende ribadire che, anche laddove non emergano in via immediata profili rilevanti di impatti economici, l'analisi di compatibilità finanziaria ed organizzativa dovrebbe essere sempre inserita nel più ampio contesto di un'analisi di impatto della regolazione.

Il riferimento operato in detta lettera c) all'istituzione di nuovi uffici, disgiuntamente dall'ipotesi di spese, è da leggere conseguentemente come inclusione di casi di interventi per la definizione di nuove strutture od organismi, anche attuati senza aggravii di oneri e nei limiti di risorse disponibili, mediante razionalizzazione di organismi od articolazioni organizzative esistenti.

L'articolo 9 del medesimo DPCM prevede, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, la possibilità di esenzione dall'AIR, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché in ipotesi in cui la varietà di fattispecie, anche per i profili tecnici e per l'urgenza delle questioni, non offra concretamente possibilità per la praticabilità dell'analisi; sul punto comunque è intendimento della Presidenza del Consiglio operare una riflessione per un chiarimento normativo ed un relativo adeguamento anche all'evoluzione di prassi in sede comunitaria o in altre esperienze ordinamentali.

Nel caso in cui manchi la relazione AIR, la relazione illustrativa deve comunque farsi carico di fare riferimento "alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

Il DAGL, con nota in data 7 settembre 2009, inviata a tutti i Ministeri, nel richiamare i punti fondamentali del predetto DPCM n. 170/2008, e conformemente al principio di pianificazione normativa richiamato dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009, ha in particolare raccomandato alle amministrazioni:

- di programmare l'attività normativa di rispettiva competenza in modo da disporre di spazi temporali adeguati per poter effettuare l'AIR, e in modo anche da poter svolgere le necessarie procedure di consultazione dei soggetti interessati all'intervento regolatorio;
- di comunicare al DAGL l'avvio dell'iniziativa istruttoria utilizzando il modello allegato alla circolare;
- di indicare separatamente nella scheda analitica trimestrale trasmessa al DAGL (nella quale sono indicati i provvedimenti normativi di prossima definizione che ciascuna

amministrazione intende sottoporre, nel trimestre, all'esame del Consiglio dei Ministri) i provvedimenti esclusi dall'AIR, utilizzando l'apposito modello allegato alla nota stessa;

- di utilizzare per i provvedimenti per i quali si chiede l'esenzione ai sensi dell'articolo 9 del DPCM il modello allegato alla medesima nota.

Per completare il quadro di riferimento dei nuovi strumenti di miglioramento qualitativo della normazione, deve ricordarsi che gli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali, devono essere accompagnati oltre che dalla relazione AIR anche da una relazione recante l'analisi tecnico-normativa (ATN), che viene predisposta dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa ed inviata al DAGL per la relativa valutazione.

La relazione tecnico-normativa è mirata a verificare l'incidenza della normativa che si intende introdurre sull'ordinamento giuridico vigente, nonché la corretta applicazione dei principi in materia di redazione tecnica degli atti normativi.

La relazione contenente l'ATN è redatta secondo un'apposita "griglia metodologica", allegata alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, *"Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa"*, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 18 settembre 2008 n. 219, ed è suddivisa in tre parti concernenti il contesto nazionale, il contesto internazionale e la qualità sistematica e redazionale; la citata direttiva ha sostituito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000, *"Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto e della regolamentazione"*.

Il DAGL, che in materia di AIR e VIR è il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario ed internazionale, è protagonista anche di un'importante iniziativa volta a far crescere ai livelli centrali e regionali il patrimonio conoscitivo in tema di AIR e VIR, per consentire lo sviluppo di esperienze in materia di comune interesse, nonché di collaborazioni per affinamenti, tra l'altro, su metodologie e know-how anche nell'obiettivo di prefigurare indicatori settoriali specifici e check-list.

Infatti, in data 11/12/2009, è stata stipulata la Convenzione tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e il DAGL per la realizzazione del progetto di "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione – POAT DAGL", che si propone l'obiettivo di rafforzare le capacità di normazione delle quattro Amministrazioni regionali dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia) mediante:

- la promozione e diffusione di competenze, metodologie e tecniche a supporto della qualità e trasparenza dell'azione pubblica;

- il rafforzamento del coordinamento tra le Amministrazioni regionali e le Amministrazioni centrali che intervengono nell'attività normativa;
- il supporto alle strutture regionali, per il miglioramento di capacità e competenze in materia di produzione legislativa e normativa.

Il miglioramento della qualità della produzione normativa e l'accrescimento delle capacità delle Amministrazioni regionali dell'obiettivo convergenza fa leva sulla diffusione di strumenti quali il *drafting*, l'ATN, l'AIR e la VIR.

Il progetto si articola lungo due linee di intervento:

- Linea A) Attività trasversali: Rafforzamento del coordinamento interistituzionale tra Amministrazioni pubbliche centrali e regionali coinvolte, messa a punto e condivisione di metodologie e strumenti, scambio di buone pratiche;
- Linea B) Attività regionali: Supporto e affiancamento delle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento di capacità e competenze e per l'implementazione di metodologie e strumenti.

Con atto del 29 aprile 2010 è stata indetta la procedura aperta per la selezione del soggetto cui affidare la realizzazione del *Servizio di Assistenza tecnica finalizzato alla realizzazione del Programma "Assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione"* nell'ambito del PON "Governance e Assistenza Tecnica", Obiettivo 1 – Convergenza (IT 161 PO 003), per l'importo di tre milioni di euro, a valere sulle risorse del PON GAT FESR, per un periodo di 24 mesi a decorrere dalla data di stipula del relativo contratto.

Il bando di gara è stato pubblicato sulla GU/S 102-155389-2010-IT del 28 maggio 2010 e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana - V serie speciale – n. 62 del 31 maggio 2010. Con atto del 15 ottobre 2010 è stata disposta l'aggiudicazione definitiva. Non sono stati proposti ricorsi e per il contratto con l'aggiudicatario, stipulato il 16 dicembre 2010, si sono quindi seguite le procedure di controllo previste dalle norme vigenti, conclusesi positivamente.

b) VIR

Ad una attività di analisi *ex ante* deve funzionalmente ricollegarsi anche un'attività di analisi *ex post*.

La verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) è prevista dall'articolo 14 della legge n. 246/2005.

Nella Gazzetta Ufficiale 30 gennaio 2010, n. 24, è stato pubblicato il DPCM 19 novembre 2009, n. 212, “Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

La VIR consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni; l'articolo 2 del DPCM 212/2009 ne definisce il relativo ambito di applicazione prevedendo che la VIR sia effettuata, dopo un biennio dalla data della loro entrata in vigore, e successivamente a scadenze biennali, sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta l'analisi d'impatto della regolamentazione, nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge.

La competenza a svolgere la VIR è dell'amministrazione che ha effettuato l'AIR sull'atto normativo oggetto di verifica, ovvero — in caso di mancata effettuazione dell'AIR — dell'amministrazione cui compete l'iniziativa in ordine all'atto normativo oggetto di verifica.

Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dalla VIR, in particolare, nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi effetti, ovvero nei casi in cui l'attività di verifica non sia giustificata dalla natura o dai contenuti dell'atto normativo in oggetto. L'esenzione dalla VIR può essere sempre deliberata e motivata dal Consiglio dei Ministri.

La VIR viene effettuata con particolare riferimento ai seguenti profili:

- a) raggiungimento delle finalità poste alla base dell'atto normativo e specificate nella rispettiva relazione AIR;
- b) stima dei costi prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche;
- c) stima degli effetti prodotti sui cittadini, sulle imprese, sull'organizzazione e il funzionamento delle organizzazioni pubbliche;
- d) verifica del livello e delle circostanze relative all'osservanza, da parte dei destinatari, delle prescrizioni contenute nell'atto normativo;
- e) individuazione di eventuali criticità e loro riconducibilità a lacune insite nell'atto normativo, ovvero a problemi relativi alla fase di attuazione dell'atto stesso;
- f) effetti, positivi o negativi, sulla semplificazione normativa e amministrativa;
- g) congruenza con il programma di Governo delle effettive conseguenze delle innovazioni normative;

- h) valutazione dell'incidenza del provvedimento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato, sui processi di liberalizzazione e sull'ampliamento delle libertà dei soggetti dell'ordinamento giuridico.

La VIR include una conclusione di sintesi sulla valutazione dell'impatto effettuata che riassume:

- il grado di raggiungimento delle finalità poste a base dell'adozione dell'intervento;
- l'eventuale insorgenza di costi o effetti non previsti;
- le principali criticità emerse;
- l'eventuale necessità di misure integrative o correttive con riferimento all'atto o alle circostanze di attuazione.

La verifica va operata con la puntuale esplicitazione degli indicatori presi a riferimento e delle fonti a supporto, incluse le risultanze di eventuali consultazioni svolte con le principali categorie interessate dall'intervento.

La verifica è documentata in apposita relazione («relazione VIR»), inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la trasmissione al Parlamento.

L'amministrazione che ha effettuato la VIR assicura un'adeguata pubblicità alla relazione VIR, anche mediante gli strumenti informatici e la pubblicazione in una apposita sezione del sito internet dell'amministrazione.

Al predetto DPCM 19 novembre 2009, n. 212 è allegato il modello di relazione VIR.

c) Le esperienze delle Autorità indipendenti

Nel corso degli ultimi anni il legislatore ha introdotto una serie di disposizioni volte ad estendere l'obbligo di svolgere l'analisi d'impatto della regolazione anche alle autorità amministrative indipendenti (di seguito, semplicemente indicate come AI).

La prima disposizione in tal senso è rappresentata dall'articolo 12 della L. n. 229/2003, in base al quale le AI, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, si dotano, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione e, comunque, di regolazione.

Lo stesso articolo 12, al comma 2, impone alle AI di trasmettere al Parlamento le relazioni AIR da esse realizzate; il comma 4 dispone, invece, l'esenzione dall'obbligo di AIR per le segnalazioni e le attività consultive, nonché per le procedure in materia di tutela della Concorrenza che costituiscono una delle principali competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

Successivamente alla legge 229/2003, altre norme hanno confermato l'obbligo di svolgere l'AIR da parte di alcune AI. Si tratta di norme settoriali, rivolte a mercati ed autorità specifiche che, sebbene con definizioni varie, ribadiscono l'obbligo di svolgere l'AIR anche per le AI e ne specificano i contenuti.

In generale, tutte queste disposizioni prevedono che le autorità disciplinino con propri regolamenti l'applicazione dell'analisi d'impatto.

Si ricorda, innanzi tutto, l'articolo 13 del D.lgs. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche) il quale stabilisce che l'Autorità di settore (AGCOM) si doti, conformemente alle indicazioni recate dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000, attuativa della legge 8 marzo 1999, n. 50 (ovverossia la prima Guida AIR del Governo), di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione; inoltre, viene precisato che ogni atto di regolamentazione dell'autorità deve recare l'AIR ed essere conseguentemente motivato.

Più di recente, l'articolo 23, L. n. 262/2005 (Tutela del risparmio e disciplina mercati finanziari) ha stabilito che i provvedimenti della Banca d'Italia, della CONSOB, dell'ISVAP e della COVIP aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono. In particolare, essi devono essere accompagnati da una relazione che ne illustri le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori. Nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le AI debbono tener conto del principio di proporzionalità, inteso come criterio di esercizio del potere adeguato al raggiungimento del fine, con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari; a tal fine, esse consultano gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori. Questa norma è particolarmente significativa perché, oltre all'AIR (che ha natura di valutazione ex ante), introduce per le Autorità cui si rivolge anche l'obbligo di effettuare una verifica ex post della regolazione. In base al comma 3 dello stesso articolo, infatti, le Autorità sottopongono a revisione periodica, almeno ogni tre anni, il contenuto degli atti di regolazione da esse adottati, per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori.

Con l'articolo 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Legge comunitaria 2004), recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE, si è stabilito che, tra i principi e criteri direttivi che il Governo deve rispettare nell'esercizio della delega, rientra anche il seguente: "conferimento all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in attuazione della normativa comunitaria, dei compiti di vigilanza nei settori oggetto della presente disciplina; l'Autorità, caratterizzata da indipendenza funzionale e autonomia organizzativa, si dota, nei modi

previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e di analisi dell'impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione”.

L'attuazione delle disposizioni sinora richiamate appare ad oggi piuttosto differenziata.

L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (Aeeg) è stata la prima ad introdurre l'analisi d'impatto attraverso una sperimentazione triennale partita nel 2005. A marzo dello stesso anno l'Autorità ha pubblicato delle “Linee guida per la sperimentazione dell'AIR” sottoposte a consultazione pubblica. Terminata la fase sperimentale l'Aeeg ha adottato l'AIR a regime attraverso la Delibera GOP 46/08, di cui il manuale sull'AIR costituisce un allegato. Tra gli aspetti salienti della procedura AIR dell'Autorità si segnalano il collegamento con le attività di consultazione e la previsione di una metodologia flessibile, soprattutto in riferimento alla valutazione delle opzioni. L'Aeeg ha istituito, nell'ambito della Direzione strategie e studi, un Ufficio per l'impatto regolatorio. Ad oggi questa Autorità è quella che ha pubblicato il maggior numero di analisi d'impatto della regolazione.

Anche l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha realizzato alcune AIR, dapprima nella forma di una relazione allegata alle delibere consiliari, e poi includendo l'analisi all'interno della motivazione delle delibere stesse. A differenza dell'Aeeg, tuttavia, l'Agcom non ha emanato alcun regolamento interno di disciplina dell'AIR, né un manuale metodologico.

Di recente si è osservato un intenso sviluppo dell'attività di AIR da parte di autorità del settore bancario, finanziario e assicurativo, in relazione alla previsione del citato articolo 23 legge n. 262/2005.

La Banca d'Italia ha pubblicato ad ottobre 2009 una prima bozza di regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge 262/2005, sottoponendolo a consultazione. Il regolamento recante “disciplina dell'adozione degli atti di natura normativa o di contenuto generale della Banca d'Italia nell'esercizio delle funzioni di vigilanza bancaria e finanziaria, ai sensi dell'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262” è stato definitivamente approvato a marzo 2010. Tra i principali elementi introdotti si ricordano l'estensione dei principi di proporzionalità, trasparenza e consultazione anche all'attività di cooperazione e collaborazione nazionale ed internazionale, la possibilità di costituire panel consultivi rappresentativi dell'industria e dei consumatori, la

previsione di un'agenda normativa annuale, la disciplina della revisione e valutazione periodica degli atti. A luglio 2009 la Banca ha concluso la prima AIR in relazione alla “nuova disciplina sulla trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari” e con la Circolare n. 277 del luglio 2010 ha approvato le linee guida sull'AIR. Va, inoltre, sottolineato che è stato istituito, nell'ambito dell'Area vigilanza, un settore dedicato alla valutazione dell'impatto della regolamentazione “chiamato a valutare gli impatti economici della regolamentazione di vigilanza sull'attività degli intermediari e delle imprese nonché sugli interessi dei risparmiatori”. Nel biennio 2009-2010 la Banca d'Italia ha svolto tre AIR sperimentali. Nel novembre 2010 è stato pubblicato al fine di svolgere le consultazioni un programma sulla regolamentazione per il 2011 nel quale la Banca esplicita gli atti su cui intenderà svolgere l'analisi di impatto.

La Consob già nel 2007 aveva pubblicato uno schema di regolamento di attuazione dell'articolo 23 legge n. 262/2005 che, tuttavia, non è mai stato approvato. Nello stesso anno la Commissione ha pubblicato il documento di consultazione avente ad oggetto la disciplina regolamentare di attuazione dell'articolo 2391-bis del codice civile in materia di operazioni con parti correlate, accompagnata da un'AIR. A gennaio 2010 è stata avviata una consultazione pubblica su un nuovo schema di regolamento che introduce, tra l'altro, l'AIR e la programmazione annuale dell'attività regolatoria. Anche la Consob prevede la possibilità di avvalersi del supporto di comitati di esperti nel corso dell'istruttoria, nonché una valutazione ex post dell'impatto della regolazione. All'interno dell'organigramma è stato istituito un ufficio AIR.

Anche l'ISVAP ha conformato la propria attività di regolamentazione nel settore assicurativo ai principi di trasparenza, proporzionalità e pubblica consultazione previsti dall'articolo 23 della legge n. 262/2005. I 35 regolamenti di attuazione del Codice delle Assicurazioni adottati ad oggi sono stati preceduti da una fase di pubblica consultazione (mediante pubblicazione dello schema di atto sul sito e svolgimento di incontri con le categorie interessate) diretta ad acquisire informazioni utili per valutare gli effetti della regolamentazione sui soggetti destinatari dell'atto, nonché a consentire l'individuazione della scelta regolatoria più efficace nel rispetto del principio di proporzionalità. Ciascun regolamento è stato accompagnato da una relazione che riporta l'analisi delle conseguenze della regolamentazione. In sede di adozione dei testi definitivi dei regolamenti, sul sito ISVAP sono stati pubblicati integralmente i commenti ricevuti unitamente ad un documento che ha sintetizzato i commenti e riportato, per ciascuno di essi, le valutazioni dell'ISVAP e le conseguenti scelte regolatorie adottate, con le relative motivazioni.

Nel 2008 l'ISVAP ha definito uno schema di regolamento di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262/2005, non ancora approvato in via definitiva, che codifica le procedure finora seguite.

Nell'ambito dell'ISVAP la struttura deputata alla verifica di conformità degli atti dell'Autorità (Direzione coordinamento giuridico) coordina i processi di formazione e di analisi dei relativi effetti.

E' stato avviato dall'ISVAP il processo di aggiornamento periodico della regolamentazione previsto dall'articolo 23 della legge 262/2005 (revisione almeno triennale), anche sulla base dell'esperienza applicativa.

La COVIP ha elaborato uno schema di regolamento di attuazione dell'articolo 23 legge 262/2005, sottoposto a consultazione dal 27/11/2009 al 15/1/2010; tra l'altro, il regolamento prevede l'introduzione stabile dell'AIR e di procedure di *notice and comment*; vi è inoltre la possibilità di attivare un coinvolgimento diretto, tramite altre forme di confronto, dei soggetti vigilati e delle rispettive associazioni di categoria

La COVIP ha recentemente provveduto, ad esito di ampia consultazione, ad una revisione integrale delle proprie procedure di autorizzazione all'esercizio dei fondi pensione e di approvazione delle modifiche statutarie e regolamentari (Regolamento COVIP del 15 luglio 2010, pubblicato nella G.U. 22/7/2010 n. 169). Sempre in attuazione di tale previsione ed a seguito di pubblica consultazione sono state anche riviste le Disposizioni COVIP in materia di comunicazioni agli iscritti (Deliberazione del 22 luglio 2010 pubblicata nella G.U. 11/8/2010 n. 186).

In generale, il ricorso alla consultazione degli *stakeholders* ha caratterizzato l'attività della COVIP sin dal suo avvio; a seconda del tipo di atto da adottare, la consultazione è stata estesa anche alle organizzazioni sindacali e di rappresentanza dei datori di lavoro maggiormente rappresentative.

Il sito internet della COVIP è utilizzato come strumento principale per diffondere le consultazioni in corso e gli esiti delle stesse, così come per la pubblicazione delle relazioni di accompagnamento agli atti normativi adottati in via definitiva; l'atto finale è accompagnato da una relazione avente alcune caratteristiche tipiche dell'AIR: quali l'illustrazione delle conseguenze sulla regolamentazione di settore e sui soggetti regolati, nonché la puntuale disamina delle motivazioni a fondamento della scelta normativa operata, basate anche sulle indicazioni pervenute ad esito della consultazione.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici ha introdotto, da novembre 2009, una procedura di *notice and comment*, con pubblicazione *on-line* degli schemi di atti di propria competenza e richiesta di osservazioni scritte. L'attività di consultazione prevede, inoltre, audizioni.

4. Quadro regionale

Le politiche di miglioramento qualitativo della regolamentazione si vanno delineando con sempre maggiore nettezza di obiettivi e strumenti anche a livello regionale, specialmente dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n. 3 del 18 ottobre 2001), secondo un disegno che progressivamente contribuisce a valorizzare gli strumenti di analisi della normazione in funzione di un miglior rapporto tra istituzioni, cittadini e imprese.

Nell'ambito della propria autonomia legislativa ed organizzativa, l'utilizzo degli strumenti per il miglioramento della qualità della regolamentazione è disciplinato autonomamente da ciascuna amministrazione regionale.

Nel corso degli anni più recenti si è diffusa una crescente consapevolezza presso le amministrazioni regionali della necessità di migliorare la qualità della propria regolazione, a fronte delle ampie competenze legislative e regolamentari delle stesse regioni in materie con significativo impatto sullo sviluppo socio-economico e sull'organizzazione del proprio territorio.

E' comunemente avvertita l'esigenza di coordinamento e di cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni nell'implementazione delle politiche di miglioramento della qualità della regolazione e tale esigenza costituisce, infatti, il fondamento dell'accordo stipulato il 29 marzo 2007 tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolazione. Tutti i livelli di governo hanno concordato di conformare il processo normativo ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo e si sono impegnati ad utilizzare, nel rispetto del principio di leale collaborazione, strumenti di qualità della regolazione, quali l'ATN, l'AIR e la consultazione, l'analisi di fattibilità, la VIR, l'impiego di clausole valutative, la semplificazione normativa, la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e il drafting normativo.

Va evidenziato, inoltre, che a seguito della riforma costituzionale del 2001, molti statuti regionali hanno introdotto specifiche disposizioni sul processo legislativo e sulla qualità della regolazione, facendo in alcuni casi diretto riferimento ai principi della chiarezza e semplicità dei testi normativi e prevedendo obbligatoriamente l'AIR e l'ATN. In altri casi, anche in mancanza di specifiche previsioni statutarie, sono state adottate norme regionali in materia di qualità della regolazione.

Come già segnalato, in data 11/12/2009 è stata stipulata la Convenzione tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e il DAGL per la realizzazione del progetto di “Assistenza tecnica alle Regioni dell’obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione – POAT DAGL”, che si propone l’obiettivo del miglioramento della qualità della produzione normativa delle quattro Amministrazioni regionali dell’obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), facendo leva sulla diffusione di strumenti quali il *drafting*, l’ATN, l’AIR e la VIR, e con linee di intervento mirate al rafforzamento del coordinamento interistituzionale tra Amministrazioni pubbliche centrali e regionali coinvolte, alla messa a punto e condivisione di metodologie e strumenti, allo scambio di buone pratiche, ad un affiancamento delle Regioni per il rafforzamento di capacità e competenze e per l’implementazione di metodologie e strumenti..

Nel disegno di collaborazione delineato e sulla base delle esperienze in corso, tenendo conto anche degli sviluppi che gli strumenti di qualità della regolazione stanno avendo ai vari livelli di *governance* territoriale ed anche a livello comunitario e ultranazionale, il DAGL sta operando per intensificare i raccordi con realtà regionali e locali.

Nell’ambito della Conferenza unificata, anche in relazione agli sviluppi operativi del predetto progetto POAT, è stato attivato un gruppo tecnico ristretto finalizzato allo scambio informativo e all’adozione di procedure omogenee applicative in materia di analisi e verifica dell’impatto della regolamentazione, la cui prima riunione si è svolta il 14 dicembre 2010.

La scelta della sede tecnica in ambito della Conferenza unificata è maturata proprio con l’obiettivo di pervenire ad una maggiore condivisione e valorizzazione delle esperienze, chiamando a contribuire alla delineazione tecnica di un percorso metodologico comune anche a quelle realtà istituzionali più territorialmente delimitate che per la natura degli interventi di regolazione risultano gli interlocutori diretti dei soggetti sui quali, in via immediata, impattano gli interventi stessi.

Del resto, già si delineano a livello locale, infraregionale, significative iniziative per la qualificazione dei processi regolatori.

Nell’allegato A sono riportati elementi informativi su situazioni di singole Regioni, dai quali emerge quanto sia diversa l’attenzione fin qui maturata a livello territoriale rispetto al tema della necessità di migliorare globalmente la qualità della regolazione, nella varietà di strumenti applicabili per le specificità di analisi; in allegato B sono riportati anche elementi informativi riguardo ad interventi regolatori a livello comunale che introducono l’AIR.

5. Applicazione dell'AIR da parte delle Amministrazioni statali

Illustrati gli scenari dell'evoluzione dell'AIR nei vari contesti di riferimento e per i vari ambiti di regolazione, si passa ad un esame più mirato in ordine all'applicazione a livello di Amministrazioni statali, con relative iniziative formative, cui seguiranno delle considerazioni sullo stato dell'arte e su iniziative in cantiere, ricordando che nel sistema italiano l'AIR è di competenza dei singoli Ministeri, spettando alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il DAGL, compiti e attività di coordinamento e di verifica.

I Ministeri hanno generalmente individuato l'Ufficio Legislativo (UL) quale ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza; all'interno dello stesso Ufficio Legislativo, sono stati individuati funzionari referenti per le relative attività.

Presso il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, è stata prevista l'istituzione presso l'Ufficio legislativo (UL) dell'"Osservatorio sulla regolazione" (composto di cinque unità scelte tra personale dell'Amministrazione ed esperti), con il compito di coordinare le attività AIR e VIR.

Altre Amministrazioni hanno specificamente previsto il coordinamento da parte dell'UL di una rete di referenti AIR composta da rappresentanti di strutture Dipartimentali del dicastero o, comunque, sempre nell'ambito dei compiti di coordinamento dell'UL in tema di AIR e VIR, hanno previsto rapporti tra l'UL e le articolazioni specifiche del Ministero stesso e funzionari incaricati della predisposizione dei provvedimenti, secondo le rispettive competenze.

Come detto, spetta al DAGL, assicurare il coordinamento delle amministrazioni centrali in materia di ATN, AIR e di VIR e consentire, nei casi e nelle forme previste, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, l'eventuale esenzione.

I principali compiti del DAGL in riferimento agli strumenti ora richiamati sono i seguenti:

- curare l'elaborazione di documenti, rapporti, metodologie, guide e manuali in tema di analisi di impatto della Regolamentazione, e di verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché in materia di relazioni tecniche a corredo degli atti normativi (relazione illustrativa, relazione di analisi tecnico-normativa - ATN, relazione tecnica);

- provvedere alle iniziative per il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR e di VIR;
- coordinare e sovrintendere all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di AIR e VIR e all'introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni;
- esaminare le relazioni AIR trasmesse dalle amministrazioni, con la facoltà di richiedere integrazioni e correzioni ed eventualmente segnalare l'inadeguatezza delle relazioni stesse ai fini dell'iscrizione del relativo provvedimento all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri;
- verificare la corretta applicazione delle disposizioni in materia di esclusione dall'AIR prevista per alcune categorie di atti normativi;
- esaminare le eventuali richieste di esenzione dall'obbligo di AIR trasmesse da parte dell'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa;
- fornire supporto e consulenza alle altre pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione alla normativa in tema di AIR e VIR;
- provvedere, anche con il supporto della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, alla formazione del personale delle pubbliche amministrazioni in materia di AIR e VIR;
- curare la predisposizione della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR prevista dall'articolo 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246;
- curare i rapporti con le organizzazioni internazionali in materia di AIR e VIR;
- esaminare le relazioni VIR trasmesse dalle amministrazioni, con la facoltà di richiedere integrazioni e chiarimenti e predisporre dei commenti tecnici da allegare alla relazione VIR da trasmettere al Parlamento;
- istruire le condizioni per l'esenzione dalla VIR su motivata richiesta dell'amministrazione interessata;
- curare i rapporti con altre istituzioni nazionali in materia di AIR e VIR nonché in materia di relazioni tecniche a corredo degli atti normativi.

Le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri non possono essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR, salvi i casi di esclusione e di esenzione di cui agli articoli 8 e 9 del predetto DPCM 170/2008.

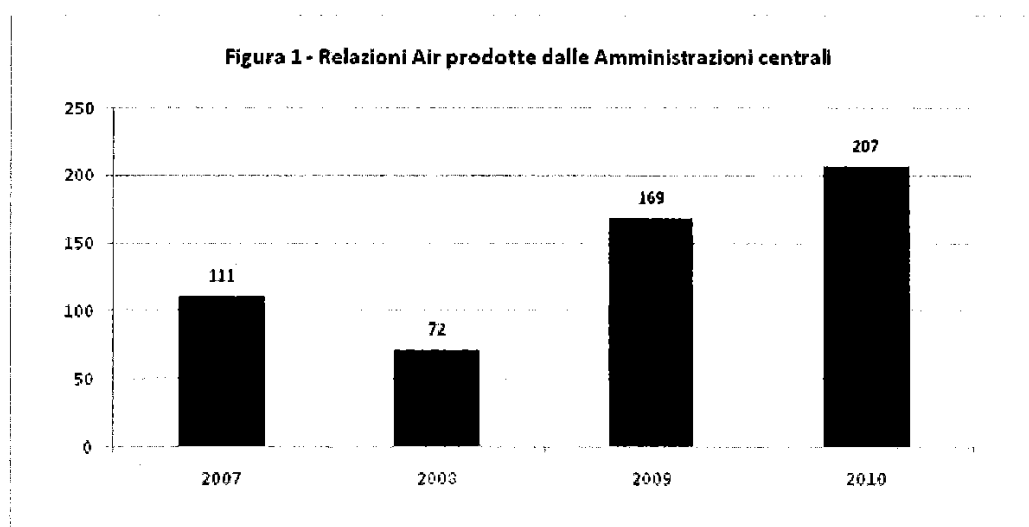
Le amministrazioni centrali hanno prodotto **n. 169** analisi d'impatto nel 2009 e **n. 207** nel 2010, con un trend quindi in costante crescita, considerando a parte l'anno 2008 in cui si sono tenute le elezioni per il rinnovo del Parlamento. Valutate le difficoltà che sono state a lungo riscontrate per assicurare un effettivo ricorso all'AIR, si tratta di un risultato particolarmente importante, che testimonia il progressivo incardinamento di tale strumento nell'ordinaria attività dei dicasteri

Nel corso del 2010 il DAGL ha rafforzato la propria attività di monitoraggio e valutazione ed ha avviato una serie di confronti tecnici con le amministrazioni volti sia a diffondere buone pratiche e metodi di analisi condivisi, sia ad evidenziare le principali criticità emerse nel corso della valutazione delle AIR; si espongono di seguito alcuni dati ricavati dal monitoraggio in corso.

Nel 2010 si sono registrati **152** casi di integrazione dell'AIR che le amministrazioni hanno curato su richiesta del DAGL, pari al 73% del totale. La generalità delle richieste di integrazioni ha riguardato la corretta compilazione della relazione secondo i punti indicati nel modello allegato al DPCM n. 170/2008, con sollecitazione alla puntualizzazione di elementi informativi e valutazioni qualitative.

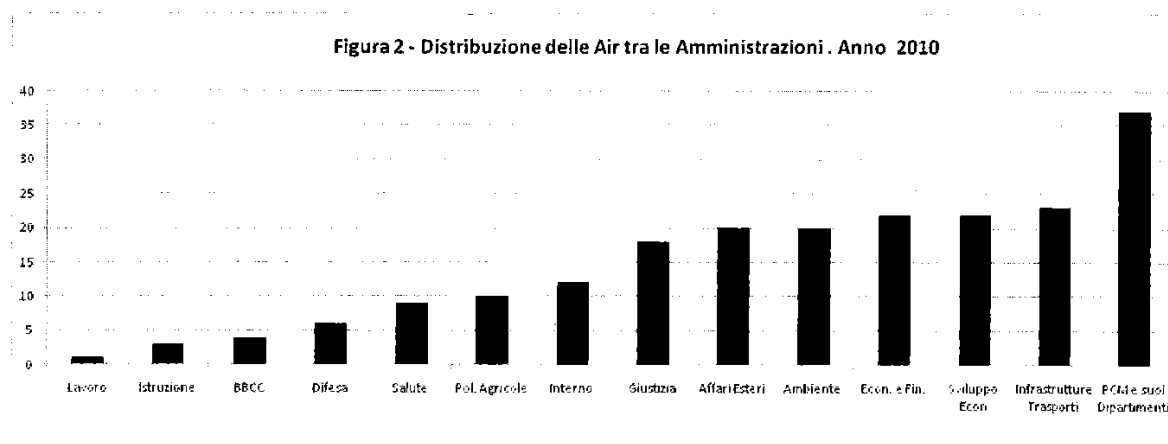
Nello stesso periodo vi sono stati n. 5 casi di esenzione dall'AIR e n. 17 casi di esclusione (*le esenzioni formalmente richieste al DAGL hanno riguardato: 2 d. lgs. di riordinamento normativo (taglia-leggi e ordinamento militare), 2 DPR di riordino normativo (meccanismo c.d. taglia-leggi e ordinamento militare), n. 1 d. lgs. integrativo e correttivo sempre in tema di riordino normativo nel quadro degli interventi del c.d. taglia-leggi. - Le esclusioni formalmente comunicate hanno riguardato: n. 10 ddl di ratifica di accordi internazionali, n. 5 d. lgs. di attuazione di Statuti speciali; n. 1 ddl di delega per attuazione di direttiva comunitaria; n. 1 ddl comunitaria).*

La Figura n. 1 riporta il numero di relazioni AIR prodotte negli ultimi 4 anni. Si ricorda che nel 2008 si è verificata l'interruzione anticipata della legislatura.



Fonte: elaborazioni DAGL

Quanto alla distribuzione delle relazioni AIR elaborate dalle varie amministrazioni nel 2010 sino ad oggi, dalla Figura n. 2 emerge che circa l'80% delle relazioni è stato realizzato dalla Presidenza del Consiglio (tenendo conto anche di tutti i Dipartimenti di cui si compone) e dai Ministeri dello Sviluppo economico, degli Affari Esteri, dell'Ambiente, dell'Economia e Finanze, delle Infrastrutture e della Giustizia. Naturalmente, i dati vanno considerati in relazione al numero di iniziative di riferimento delle Amministrazioni, evidentemente diverso secondo ambiti di competenza, prescindendo comunque da diverse qualificazioni delle analisi per materia e complessità degli interventi normativi, comunque premature considerando lo stato di implementazione del sistema di analisi. Il dato relativo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri riguarda complessivamente l'attività svolta dalle diverse articolazioni dipartimentali e strutture della stessa, anche affidate a Ministri senza portafoglio.



Fonte: elaborazioni DAGL

Assicurare un elevato grado di ottemperanza alla disciplina sull'AIR è una condizione necessaria ma non sufficiente a garantire un efficace sistema di analisi d'impatto. La qualità delle analisi è evidentemente cruciale per far sì che l'AIR sia un effettivo supporto alle decisioni pubbliche.

Da questo punto di vista ancora molto resta da fare.

6. Iniziative in materia di formazione

La realizzazione dell'AIR e della VIR è un'attività complessa che richiede non solo una chiara visione d'insieme del percorso logico da seguire, ma anche il ricorso a tecniche di analisi appropriate per lo svolgimento di diverse attività (in particolare: consultazione, valutazione, raccolta ed elaborazione dei dati). Essenziale, dunque, è garantire un'adeguata formazione al personale dedicato alle attività di AIR e VIR.

Negli ultimi due anni il DAGL ha dato impulso a due specifiche iniziative di formazione in materia di strumenti di qualità della regolazione.

1. Il “Corso di aggiornamento in materia di ATN, AIR e VIR per dirigenti e funzionari della Presidenza del Consiglio dei Ministri” si è svolto nel periodo 2 febbraio – 23 marzo 2009, ed è stato articolato in 6 giornate formative distribuite nell'arco di cinque settimane.

Il Corso, tenutosi presso la sede della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato strutturato in una parte concettuale, in cui sono stati forniti gli elementi teorici relativi a tutte le fasi dell'AIR, e in una parte applicativa, con esercitazioni su casi di studio. In particolare, sono state approfondite le seguenti tematiche: relazione AIR su contesto e obiettivi dell'intervento normativo e svolgimento delle consultazioni; elaborazione e valutazione delle opzioni e analisi costi benefici; valutazione dell'impatto concorrenziale in ambito AIR; valutazione ex post mediante VIR. Hanno partecipato al Corso 18 persone tra funzionari e dirigenti della Presidenza del Consiglio.

2. Il Corso di formazione “Analisi d'impatto della regolamentazione” è stato organizzato dal DAGL d'intesa con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) e si è svolto in due edizioni presso la sede di Roma di tale Scuola. Il Corso, articolato in 15 giornate d'aula di 4 ore ciascuna per un totale di 60 ore a edizione, è stato strutturato in una parte concettuale ed in una parte applicativa con esercitazioni in aula.

In particolare, sono state approfondite sul piano concettuale le seguenti tematiche:

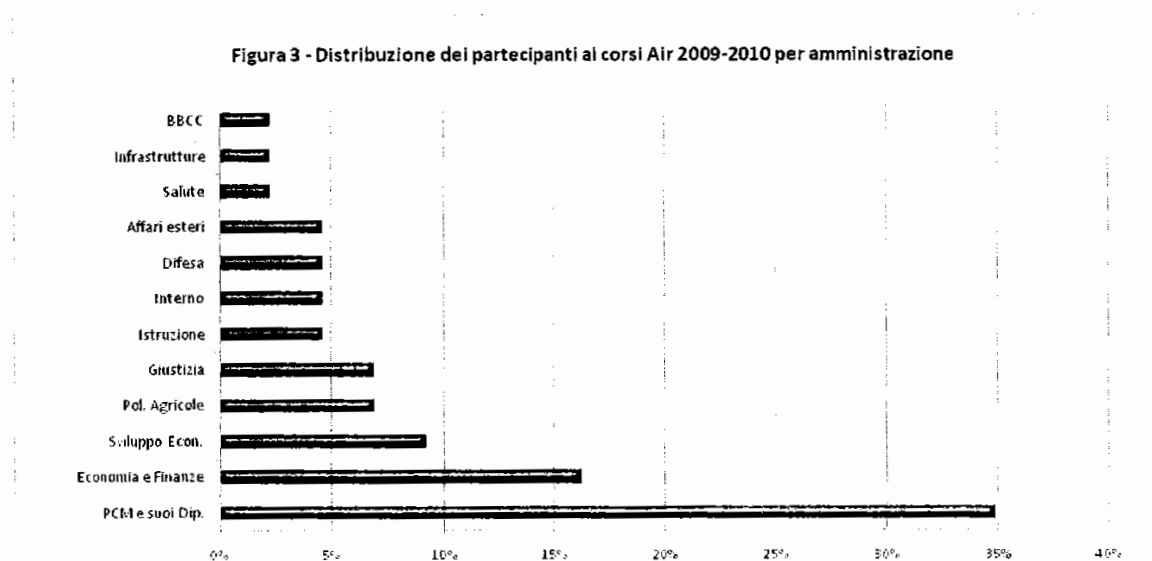
- a) criticità presenti nell'attività normativa;
- b) la *better regulation* e la qualità della regolazione;
- c) lo stock e il flusso della regolazione;

- d) i vantaggi dell'AIR ai fini di una migliore qualità normativa;
- e) norme e regole interessate dall'AIR;
- f) la pratica dell'AIR nei principali Paesi Europei e nelle organizzazioni internazionali;
- g) l'individuazione delle modalità di regolazione e l'analisi dell'impatto concorrenziale;
- h) la definizione delle opzioni d'intervento;
- i) la valutazione qualitativa e quantitativa delle opzioni, con particolare attenzione alle diverse tecniche di analisi economica;
- j) motivazione della scelta;
- k) la VIR.

Inoltre, in ogni edizione del corso sono state realizzate tre giornate di esercitazioni su casi di studio.

In totale hanno partecipato alle due edizioni del corso di formazione 43 persone (funzionari e dirigenti delle amministrazioni).

La Figura n. 3 riporta la distribuzione percentuale per amministrazione dei partecipanti alle due edizioni del corso di formazione "Analisi d'impatto della regolamentazione".



Fonte: elaborazioni DAGL

7. Considerazioni conclusive

E' ormai diffusa la convinzione che gli strumenti di valutazione *ex ante* (AIR) ed *ex post* (VIR) della regolamentazione qualifichino in modo nuovo l'operare dei soggetti pubblici, in un articolato mondo in continua trasformazione che richiede di essere ascoltato, secondo canali istituzionali che ne assicurino coerenti traduzioni regolative.

Delineato un organico quadro informativo e valutativo, il regolatore – ai suoi vari livelli e ferme restando le responsabilità politiche – può disporre di quegli elementi informativi e valutativi necessari per predisporre tecnicamente gli interventi mirati a tradurre le politiche in concrete e valide iniziative normative volte a soddisfare le attese della società civile, nella prospettiva di sempre maggiore rispondenza ai mutamenti di contesto socio-economico, anche nel quadro delle dinamiche delle comunità democraticamente ed economicamente più avanzate e del processo di globalizzazione dei mercati.

In via preliminare, occorre senz'altro considerare che, grazie alla insistente azione divulgativa e di sensibilizzazione da parte del DAGL, tale convinzione si sta radicando nei settori delle amministrazioni più coinvolti nelle istruttorie normative; l'accompagnamento delle iniziative normative con la relativa relazione AIR è diventato un dato consolidato delle istruttorie normative in ambito governativo, che valorizza i profili sostanziali dell'istruttoria stessa e contribuisce a delineare un processo di maggiore trasparenza dei lavori preparatori ed a rendere più organico e "leggibile" il quadro descrittivo delle iniziative normative.

Alla luce dell'attività di monitoraggio e valutazione di tali relazioni condotta dal DAGL, che proprio nel 2010 è stata intensificata, è poi possibile identificare i principali punti di forza e di debolezza delle analisi d'impatto prodotte dalle amministrazioni centrali.

Quasi tutte le AIR includono una chiara ed esaustiva descrizione delle motivazioni dell'intervento, sia di natura giuridica, sia di tipo socio-economico. Allo stesso modo, non si riscontrano particolari difficoltà nell'individuazione degli obiettivi che si intendono raggiungere.

La descrizione dei destinatari su cui ricadono gli effetti dell'intervento è a volte solo implicita, così come spesso parziale è l'analisi dei settori economici interessati.

Un profilo da sviluppare e curare particolarmente nelle relazioni AIR riguarda l'elaborazione e valutazione delle opzioni d'intervento. A volte sono proposte opzioni solo parzialmente diverse ma raramente sono individuate più opzioni da comparare; l'esame dell'unica ipotesi d'intervento di regola esposta si limita in genere ad una sintetica valutazione qualitativa

degli effetti attesi; nonostante i ripetuti interventi chiarificatori da parte del DAGL, permane la tendenza ad interpretare come “opzioni alternative” la possibilità di utilizzare uno “strumento normativo” diverso, piuttosto che indicare alternative che si differenzino nel *merito*, anche al di là di limiti o vincoli normativi formali.

Difficoltà vengono riscontrate nell’esplicitazione da parte delle competenti amministrazioni, nei vari casi, degli indicatori di impatto, anche per operare una organica valutazione dei costi e dei benefici individuati con la soluzione normativa proposta, rispetto all’opzione di non intervento ed alle opzioni alternative.

Ancora, nelle relazioni AIR il più delle volte si dà conto genericamente dell’attività di consultazione realizzata dalle amministrazioni nel corso dell’istruttoria normativa, senza specificazioni sui soggetti coinvolti, sulle tecniche e modalità utilizzate e sulla rilevanza di quanto emerso.

Le criticità sinora sintetizzate dipendono essenzialmente dai seguenti fattori:

- a) le relazioni sull’analisi d’impatto sono ancora troppo spesso redatte in una fase molto avanzata dell’elaborazione dell’iniziativa normativa, quando si restringono le possibilità di operare su alternative praticabili.
- b) Il tempo dedicato all’AIR è residuale, per cui chi si occupa della redazione della relazione finale ha poco tempo per poterne arricchire i contenuti come previsto dalle disposizioni in materia.
- c) Le relazioni AIR sono spesso curate solo dagli uffici legislativi, che dispongono di risorse specializzate su profili più giuridici che tecnici, in relazione al ventaglio di esigenze diversamente connesse alle specificità tecniche della singola iniziativa normativa, spesso curata nella fase di impostazione originaria da altro ufficio dell’amministrazione, ed alla varietà di profili da analizzare allo scopo di realizzare una completa attività di valutazione *ex ante*; in particolare, l’analisi economica delle opzioni, molto rilevante nell’AIR ai fini della valutazione degli impatti attesi, richiede tempi e competenze professionali non sempre disponibili all’interno delle amministrazioni e comporta, inevitabilmente, anche un aumento della complessità e dei tempi d’attuazione (e dei costi) dell’intera procedura, con inevitabili ripercussioni anche sulla tempistica del processo decisionale.
- d) Le consultazioni sono ancora intese come un momento dialettico da gestire separatamente; permangono spesso pregiudizi legati ad una visione più tradizionale del processo di formazione dell’elaborato normativo; le consultazioni, pur se effettuate in modo informale, tuttavia non assurgono ancora ad una specificità espositiva e non risulta un modo organicamente strutturato di interlocuzione con portatori di interessi; in particolare, non

emerge ancora quella naturale dialettica tra attori della società civile e apparati pubblici che sostanzia le scelte di regolazione fin dall'avvio dell'istruttoria.

In sintesi, permane una visione prevalentemente qualitativa delle ipotesi di intervento considerate, che si riflette nella obiettiva carenza di indicazioni più quantitative sulla stima di vantaggi e svantaggi - ed anche evidentemente sulle relative metodologie - e sul piano delle scelte organizzative e dei relativi costi, compresi quelli delle attività formative; è da considerare incidentalmente che le carenze nelle relazioni AIR devono essere comunque considerate nel più ampio contesto dei vari documenti di supporto dell'iniziativa normativa ed in particolare dei chiarimenti esposti sui riflessi finanziari dell'intervento nelle relazioni tecnico-finanziarie.

Poiché lo sviluppo delle tecniche di AIR è legato necessariamente alla questione della programmabilità delle iniziative, tenuto conto delle necessità anche temporali connesse all'effettuazione del processo di analisi, il DAGL è intervenuto per un'azione di raccordo con le singole amministrazioni al fine di una più organica e coerente programmazione delle diverse attività normative, secondo un disegno di coordinamento delle stesse in una agenda trimestrale da verificare in relazione anche al monitoraggio dell'attuazione del programma di Governo.

E' comunque evidente che i tempi richiesti per una significativa analisi d'impatto sono condizionati da impellenze e complessità delle dinamiche sociali ed economico - finanziarie che sovrastano l'istruttoria normativa ed inevitabilmente ricadono anche sulla qualità delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR.

Sull'utilizzo sistematico dell'AIR pesano sempre le problematiche gestionali ed organizzative connesse alla disponibilità di risorse e professionalità specifiche all'interno delle amministrazioni, oltre che le obiettive difficoltà per un sollecito reperimento di dati e informazioni necessari alla piena conoscenza del settore di intervento.

L'obiettivo di procedere alla valutazione *in itinere* ed *ex post* dell'impatto della regolazione implica, per coloro che devono svolgere tali valutazioni, il possesso di competenze non tradizionali, bensì integrate, che si ancorino su saperi statistici, sociologici, economici e giuridici, che consentano di conoscere e interpretare gli scenari che le nuove norme contribuiscono a definire, al fine di valutare l'esito prodotto. Va rilevato che la capacità di effettuare dei monitoraggi, utilizzando indicatori appropriati, non costituisce ancora nella nostra pubblica amministrazione una competenza al momento strutturata su protocolli di analisi definiti.

Ulteriori iniziative dovranno essere perseguite al riguardo, secondo un disegno formativo di ampio respiro per la promozione di figure professionali in grado di procedere ad un'analisi dell'impatto della regolazione, vale a dire in grado di procedere a valutazioni finalizzate a mettere in

luce le esigenze e le opportunità degli interventi innovativi, non escludendo naturalmente per le amministrazioni la possibilità, nelle more di tale processo di non breve periodo e nel rispetto delle vigenti disposizioni e delle risorse utilizzabili, di avvalersi di esperti che siano in grado di padroneggiare strumenti e metodi per una *better regulation* e di farsi essi stessi istruttori di scuola domestica all'interno delle amministrazioni.

Ancora, tale disegno di sviluppo delle iniziative in materia si deve accompagnare ad una maggior emersione delle fasi di consultazioni, che costituiscono un momento particolarmente significativo del processo di analisi, anche valorizzando le esperienze specifiche già offerte da casi di consultazioni mediante pubblicazioni di documenti o questionari su siti informatici di Ministeri (*così, per lo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2009/44/CE su sistemi di pagamento e per lo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/6/CE su servizi postali*).

E' intendimento della Presidenza del Consiglio seguire con incisività l'evoluzione del processo applicativo dell'AIR da parte delle varie amministrazioni centrali, rafforzando l'azione di raccordo e monitoraggio ed anche intervenendo per una sollecitazione sul piano metodologico e su quello della programmazione formativa, nonché, laddove se ne ravvisi la necessità, aggiornando ed integrando le disposizioni in materia di AIR e VIR mediante, in particolare, interventi specifici relativi all'attività di consultazione ed alle tecniche di analisi e modelli, anche oltre i termini di impatto economico e del tradizionale test costi/benefici, per considerare la variegata ampiezza dei profili valutativi, ad esempio riguardo agli impatti sociali ed ambientali ed alle dinamiche di competitività del sistema Paese.

In tale prospettiva, la vigente disciplina in materia di AIR è costantemente sottoposta a riflessioni nella sua fase attuativa per adeguamenti e chiarimenti normativi, in quanto l'AIR è un processo di analisi *in progress* che necessita, per sua natura, di verifica e conseguenti correzioni per i necessari perfezionamenti.

Per obiettivi ambiziosi di sviluppo dell'AIR e della VIR, oltre a guardare alle evoluzioni in sedi comunitarie ed in altri Paesi, si cercherà di far maturare maggiormente negli operatori la consapevolezza che una crescita della cultura su AIR e VIR non potrà che supportare al meglio l'azione dei decisori politici, traendone motivo di valorizzazione.

Ciò non toglie che sarebbe comunque ingeneroso non cogliere gli evidenti progressi realizzati negli anni dalle amministrazioni nell'affinamento delle attività istruttorie come documentate nel complesso delle relazioni che corredano i provvedimenti normativi; testimonianza di ciò può trarsi dalla maggiore qualificazione di tali relazioni, considerate anche nelle loro

interrelazioni. In tale contesto, le relazioni AIR, pur se ancora solo episodicamente raggiungono un livello di qualità sostanziale adeguato, sono tuttavia diventate un elemento sistematicamente caratterizzante le fasi istruttorie delle attività normative, completando gli elementi esposti nelle altre relazioni di corredo e delineando, in via generale, con maggiore chiarezza rispetto alle esperienze passate (e non solo per profili qualitativi), i termini realmente significativi delle iniziative normative stesse. Ciò consente lo svolgimento di una più efficiente dialettica valutativa sul piano istituzionale e pone le condizioni per prefigurare le diverse valenze degli impatti che si intendono perseguire, inducendo comunque gli attori del processo di analisi ad una riflessione sulle alternative di intervento.

Se è senz'altro vero che costituisce un significativo risultato - obiettivamente apprezzabile - la predisposizione di relazioni AIR per la generalità delle iniziative normative del Governo, è pur vero che il perfezionamento delle relazioni AIR con le stime degli effetti di carattere quantitativo oltre che qualitativo è un obiettivo programmatico *in progress*, da calibrare realisticamente anche in considerazione delle effettive capacità operative, possibilità informative e risorse disponibili.

Iniziative sono già state preordinate e poste in fase di analisi ed elaborazione per l'implementazione progressiva della VIR, anche in relazione ai termini indicati dall'articolo 2 del citato DPCM 212/2009 ed alla data di entrata in vigore del DPCM stesso.

Altro obiettivo operativo riguarda raccordi più stretti con attività legate all'AIR in fase ascendente per i provvedimenti comunitari.

Nel contempo e su un piano più generale, la riflessione va svolgendosi anche per una qualificazione dell'attività di analisi su interventi rilevanti, per una razionalizzazione nell'uso delle risorse, evitando la dispersione su questioni frammentate o con impatti che all'immediata evidenza risultino molto ridotti e senza rilevante incidenza sul mercato o su profili di interesse generale, socio-economico o finanziario; in tal senso, iniziative normative di meri adeguamenti organizzativi all'interno di assetti gestionali di organismi esistenti, senza rilevanti implicazioni finanziarie e senza evidenti riflessi esterni, anche indiretti, non offrono spazi di sostanziale utilità ad approfondimenti tecnici (costosi) per l'effettuazione di analisi d'impatto.

La questione si pone, come è evidente, anche per un riassetto - secondo le logiche di una utilità sostanziale dell'AIR e della VIR, valutata alla luce delle dinamiche socio-economiche e finanziarie - delle ipotesi di esenzione ed esclusione della relativa effettuazione secondo le formalità di un processo strutturato da documentare specificatamente in relazione.

Tuttavia, l'impostazione "generalista" sin qui seguita riguardo all'ampia delineazione di casi in cui è richiesta la relazione AIR, è stata il frutto di una deliberata scelta volta a garantire l'introduzione a regime di un nuovo e più adeguato modo di condurre le istruttorie normative per

tutte le iniziative del Governo; inquadrato il modello più efficace di istruttoria, è ora possibile affinarlo per quelle iniziative che, in linea con le migliori esperienze in sede europea e in altri Paesi, giustificano un più approfondito svolgimento del processo di analisi, con connesso impiego di risorse e tempi necessari.

Se la ritualità formale della relazione AIR era un obiettivo necessario per l'introduzione a regime dello strumento, ora si intende progressivamente perseguire il dispiegamento delle varie potenzialità informative dello stesso, per una regolamentazione di qualità che sia, effettivamente, uno strumento al servizio dei cittadini e fattore propulsivo di sviluppo.

Ma, in conclusione, non si può non ricordare una verità di comune evidenza: l'AIR (come la VIR) è uno strumento che in tanto è utile in quanto è funzionale al miglioramento qualitativo della regolazione e non può essere valutato per sé stesso, né può essere riferito ad un segmento solo dell'intero processo normativo; se quindi la qualità della regolazione è legata all'assetto ordinamentale di riflesso anche i suoi strumenti ne sono condizionati strutturalmente.

ALLEGATO A***Esperienze in singole Regioni******Piemonte***

Lo statuto della Regione Piemonte stabilisce, all'articolo 48, che i testi normativi della Regione sono improntati ai principi di chiarezza e semplicità e al rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione.

A partire dal 2002 la Regione Piemonte, in collaborazione con il Formez, ha effettuato la prima sperimentazione relativa alle tecniche di Air relativamente ai seguenti disegni di legge regionali: "Interventi di sostegno alle attività produttive" e "Sicurezza nella fruizione delle piste da sci in Piemonte".

L'apporto fornito nell'attività di analisi AIR, è stato valutato e recepito in sede di redazione finale dei testi normativi sopra citati, approvati dal Consiglio regionale rispettivamente con legge regionale n. 34/2004 "Interventi per lo sviluppo delle attività produttive" e con legge regionale n. 2/2009 "Interventi relativi alla sicurezza, regolamentazione e sostegno dell'impiantistica invernale di risalita e delle piste da fondo".

Successivamente, la Giunta regionale ha istituito con D.G.R. 18 maggio 2004, n. 39-12518, uno specifico gruppo di lavoro interdirezionale, coordinato dalla Direzione Affari Istituzionali, che ha esaminato un disegno di legge riguardante la regolazione dell'attività di commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, formulando le proprie conclusioni; tale progetto normativo, stanti le riforme normative operate dal legislatore statale in materia di tutela della concorrenza incidenti sulla materia in oggetto, non ha più avuto seguito.

Il gruppo di lavoro Air, dopo aver portato a compimento l'attività di analisi, ha altresì affinato gli aspetti relativi alle modalità di lavoro del gruppo, previa analisi organizzativa e ricognizione dei fattori che influiscono sulla progettazione normativa.

Inoltre, la Giunta regionale, in relazione all'esigenza di continuare ad applicare la metodologia Air come strumento di governance, ha predisposto un disegno di legge contenente un articolo sull'analisi d'impatto della regolamentazione, approvato dal Consiglio regionale con legge regionale 1 agosto 2005, n. 13 (Legge regionale di semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione). In particolare, l'articolo 3 della legge regionale 13/2005, dopo aver definito le caratteristiche dell'istituto, prevede che "la Giunta regionale individua i casi a cui

applicare l'AIR, per supportare le decisioni dell'Esecutivo in ordine all'opportunità dell'intervento ed informa la commissione consiliare competente".

Con D.G.R. 21 aprile 2008, n. 38-8648, l'Esecutivo regionale ha poi adottato e stabilito l'uso, da parte degli uffici coinvolti, del Manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" (III edizione - dicembre 2007), al fine di assicurare l'utilizzo delle metodologie e delle tecniche di drafting, per la formale redazione dei testi normativi; è stata anche definita una specifica scheda metodologica di analisi tecnico-normativa, approvata con D.G.R. 29 dicembre 2008, n. 1-10445. La redazione e la ricezione della scheda, quale allegato essenziale ai DDL, saranno condizioni necessarie per la iscrizione all'ordine del giorno dei lavori dell'Esecutivo dei relativi progetti di legge.

Lombardia

L'articolo 44, comma 1, dello statuto regionale, rubricato "Qualità e impatto della normazione", stabilisce che i testi normativi sono improntati alla chiarezza, alla semplicità e al rispetto della qualità della normazione.

L'articolo 105, comma 1, del nuovo regolamento generale del Consiglio regionale, prevede che l'attività legislativa è esercitata in modo da assicurare la chiarezza degli obiettivi perseguiti, la qualità, la coerenza e l'efficacia delle norme.

Il comma 2, del citato articolo 44 dello statuto, demanda alla legge regionale l'indicazione dei casi nei quali le leggi regionali devono essere accompagnate dall'analisi sull'impatto della regolazione (AIR), e stabilisce che essa deve essere trasmessa al Comitato paritetico di cui all'articolo 45 dello statuto; sempre alla legge regionale viene demandata l'individuazione dei casi nei quali i testi normativi sono accompagnati dall'analisi tecnico - normativa (ATN), che deve essere trasmessa a detto Comitato paritetico.

L'articolo 105 del nuovo regolamento generale prevede che nella redazione dei testi normativi si applicano le disposizioni approvate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale. Con deliberazione 22 aprile 2008, n. 97, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio ha adottato il Manuale "Regole e suggerimento per la redazione dei testi normativi", strumento utilizzato dagli uffici del Consiglio per la redazione di testi corretti sotto il profilo tecnico; la medesima deliberazione ha impegnato le strutture ad adottare disposizioni organizzative interne, idonee a garantire l'applicazione d'ufficio di alcune parti del Manuale di drafting.

L'AIR era già stata introdotta nell'ordinamento regionale con la l.r. 1/2005 (Legge di semplificazione 2004), il cui articolo 2 prevede che le proposte di legge e di regolamento predisposte dalla Giunta siano accompagnate da una relazione che evidenzi gli elementi che

rendono necessario l'intervento, motivi l'idoneità dell'atto rispetto agli obiettivi, offra elementi di valutazione riguardo all'impatto della regolazione sull'organizzazione interna, su quella degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni, sui cittadini e sulle imprese, e anche in termini di adempimenti amministrativi. Nel 2006 la Giunta ha avviato una sperimentazione sull'AIR, condotta da due gruppi di lavoro che hanno analizzato i casi di studio "Tutela della proprietà intellettuale" e "Sperimentazione di forme abitative - residenziali per disabili". Ai gruppi di lavoro hanno partecipato anche funzionari del Consiglio.

Sia lo Statuto d'autonomia sia il regolamento generale del Consiglio regionale contengono disposizioni volte a favorire la partecipazione, con particolare riferimento al processo legislativo (articolo 8, comma 2 - articolo 18, comma 6 - articolo 36 dello statuto - articoli 43 e 44 del regolamento generale). In particolare, attraverso il sistema PALCO (Partecipazione Allargata al Consiglio regionale) il portale del Consiglio regionale è stato arricchito di strumenti telematici che consentono di accedere ai dati relativi alla presentazione, alla discussione in commissione, all'esame ed approvazione in aula dei progetti di legge, ma anche di promuovere consultazioni *on line*, attraverso le quali gli enti e le associazioni coinvolti dal provvedimento interagiscono direttamente con le commissioni per esprimere commenti e osservazioni.

Da alcuni anni il Consiglio regionale della Lombardia ha avviato attività di analisi delle politiche regionali, a supporto della funzione di controllo.

Dal 2004 ad oggi, su iniziativa delle Commissioni consiliari (e con il supporto tecnico del Servizio Valutazione Processo legislativo e Politiche regionali), il Consiglio regionale ha introdotto nelle leggi regionali dodici clausole valutative e ha svolto numerose analisi dell'attuazione di politiche regionali.

L'articolo 14 dello statuto, nello specificare le funzioni del Consiglio regionale, ha definito tale funzione in termini di "controllo sull'attuazione delle leggi e valutazione degli effetti delle politiche regionali". L'articolo 45 dello statuto ha inoltre previsto che tale funzione venga esercitata da un organismo apposito, il Comitato paritetico di controllo e valutazione, nel quale i gruppi di maggioranza e di minoranza sono rappresentati in modo paritetico; presidente e vice presidente del Comitato sono alternativamente di maggioranza e di minoranza. Il Comitato propone l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative (il cui contenuto è indicato dall'articolo 110 reg. gen.) e avvia missioni valutative per verificare l'attuazione delle leggi e gli effetti delle politiche regionali (articolo 111 reg. gen.); riceve inoltre le relazioni sull'ATN e sull'AIR che accompagnano i testi normativi. Il Consiglio regionale ha istituito il Comitato paritetico il 14 settembre 2010.

Valle d'Aosta

La Regione Valle d'Aosta non applica la metodologia AIR. È svolta un'attività di supporto per i provvedimenti normativi discussi dalla Giunta. In particolare, vi è una relazione motivazionale iniziale collegata al disegno di legge proposto. Successivamente, al disegno di legge sono allegati due pareri: uno relativo agli oneri economici e finanziari del provvedimento; l'altro connesso all'analisi di eventuali profili di illegittimità costituzionale e compatibilità con la normativa comunitaria.

Veneto

La Regione Veneto ha svolto la sperimentazione della metodologia AIR in collaborazione con il Foromez ma, già dal 2001 aveva avviato un progetto di valutazione ex post "Valutazione delle leggi e delle politiche regionali". Il primo caso pilota di analisi d'impatto della Regione si è concretizzato in una valutazione della normativa esistente a differenza della classica metodologia AIR.

A seguito di sperimentazioni (in particolare, nel settore dell'artigianato), la Regione ha elaborato uno specifico strumento, denominato "Scheda di analisi del testo normativo", che è stata implementata nel 2005 in forma di *checklist* da applicare al processo di redazione dei disegni di legge e di regolamento.

Attività formativa sulla qualità della normazione e per la formazione di "referenti legislativi" ha interessato non solo la Direzione Affari Legislativi ma anche diverse strutture della Giunta.

Oltre all'inserimento di clausole valutative in sede di predisposizione di disegni di legge, è da considerare anche che l'Osservatorio sulla spesa, costituito presso il Consiglio regionale, per migliorare la qualità e l'efficacia della produzione legislativa, esamina i profili finanziari ed amministrativi di leggi rilevanti e attive da almeno un triennio, con rapporti di monitoraggio contenenti informazioni sull'effettivo grado di attuazione e sull'impatto delle leggi analizzate.

Friuli Venezia Giulia

Il Friuli Venezia Giulia ha organizzato, nel 2003, un percorso di formazione e, nel 2005, ha realizzato una sperimentazione su due provvedimenti normativi in collaborazione con il MIPA. Allo stato l'applicazione dell'analisi di impatto all'istruttoria legislativa è prevista nel percorso di qualità dei provvedimenti normativi approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 1847/2005.

Emilia Romagna

Lo statuto della Regione Emilia-Romagna, all'articolo 53, demanda alla legge regionale ed al regolamento interno dell'Assemblea legislativa la previsione delle procedure e delle modalità per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi, nonché delle forme di monitoraggio sugli effetti e i risultati applicativi, in rapporto alle finalità perseguite. Il regolamento interno dell'Assemblea legislativa emanato con decreto del Presidente dell'Assemblea n. 1 del 2007 ha previsto forme di programmazione dell'attività legislativa (articolo 45) e vari strumenti per la qualità della normazione (scheda tecnico-normativa, scheda tecnico-finanziaria, analisi di fattibilità dei progetti di legge e controllo sull'attuazione delle leggi); tale regolamento ha inoltre previsto la pubblicazione annuale del "rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna".

I progetti di legge regionale sono pubblicati sul Bollettino Ufficiale telematico della Regione Emilia-Romagna unitamente ad una relazione illustrativa. Nei progetti della Giunta regionale la relazione contiene ampie indicazioni circa le finalità della legge, la sua struttura nonché molte informazioni di analisi dell'impatto atteso dalla regolazione.

L'articolo 53 dello statuto regionale prevede, inoltre, il possibile inserimento nei testi di legge di "clausole valutative" che stabiliscano anche i tempi e le modalità per l'espletamento delle funzioni di controllo e valutazione; in attuazione di tale articolo, il regolamento interno dell'Assemblea legislativa ha previsto il controllo sull'attuazione delle leggi regionali (articolo 50); tale controllo è effettuato anche mediante l'attuazione di quanto previsto dalle "clausole valutative" che sono spesso inserite nei testi di legge.

Liguria

La Regione Liguria sta impostando un percorso di sperimentazione AIR nell'ambito della definizione di un più ampio programma di strategie di semplificazione per il 2011, per il quale ha svolto consultazioni anche con le parti sociali.

Il Settore Semplificazione normativa, amministrativa, rapporti istituzionali e tutele, istituito dalla Giunta nel giugno 2010, ha avviato la ricognizione della legislazione regionale vigente in vista della redazione di codici e testi unici.

E' in via di definizione la stesura di uno schema di disegno di legge regionale sulla qualità della regolazione; nell'articolo 3 si prevede che la Giunta approvi l'Agenda normativa nella quale sono illustrate le linee fondamentali e gli interventi qualificanti dell'azione normativa di iniziativa della Giunta stessa; l'articolo 8 definisce l'AIR e l'analisi di fattibilità, prevedendo in particolare che sia l'Agenda normativa predetta ad indicare le norme la cui approvazione sia subordinata

all’AIR; l’articolo 9 delinea i contenuti della VIR, stabilendo che sia la ripetuta Agenda normativa ad indicare le norme per le quali la documentazione a corredo debba definire il periodo di osservazione e gli indicatori qualitativi e quantitativi dall’andamento dei quali valutare le conseguenze scaturite dall’applicazione delle stesse.

Toscana

L’analisi di impatto della regolazione è un’attività che la Regione Toscana ha intrapreso in via sperimentale nel 2001 e che è stata inquadrata giuridicamente nel processo legislativo regionale con la L.R. 55/2008, con il regolamento interno della Giunta regionale n. 1/2009 (articolo 18 - 22) – che ha disciplinato i criteri di selezione dei provvedimenti da assoggettare ad Air e le modalità di effettuazione delle analisi – e con il D.P.G.R. n. 172/2009.

La Regione Toscana ha sottoposto ad Air venti provvedimenti regolativi e strutturato un nucleo di competenze specializzate, formato da funzionari che hanno partecipato sin dall’inizio all’esperienza di Air sviluppando una professionalità e un bagaglio tecnico specifici, in particolare nelle fasi di valutazione economica e di consultazione.

La sistematizzazione è basata sul riconoscimento dell’AIR come processo articolato in più fasi che, essendo fondato sul principio di proporzionalità, utilizza un sistema integrato di metodologie a supporto della decisione politica e che, richiedendo tempo e risorse umane dedicate, viene circoscritto ai provvedimenti più significativi da selezionare sulla base del programma regionale di azione normativa e dei criteri di esclusione e di inclusione definiti dal regolamento interno di G.R. n. 1/2009.

La consultazione attraversa orizzontalmente tutte le fasi dell’analisi e viene utilizzata per rilevare direttamente le esigenze, ascoltando destinatari ed esperti, per valutare il grado di accoglimento delle opzioni, per verificare gli effetti delle stesse nonché per la raccolta di dati utili ai fini dell’analisi economica.

Il citato D.P.G.R. n. 172/2009 ha approvato il Manuale con il quale sono definite le metodologie tecniche e le fasi del processo di AIR; tale D.P.G.R., oltre ad esplicitare le modalità organizzative di svolgimento dell’analisi, ha individuato il contenuto della documentazione finale Air e ha disciplinato le modalità tecniche e organizzative per la realizzazione delle analisi di fattibilità.

Con l’approvazione della legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (*Disposizioni in materia di qualità della normazione*) la Regione Toscana ha dato attuazione alla previsione dell’articolo 44, comma 6, dello statuto regionale, in forza del quale “la legge e i regolamenti interni, del consiglio e della giunta, stabiliscono gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative (...)”; sono

stati definiti gli strumenti di analisi preventiva e successiva degli effetti degli atti normativi, individuando nella Giunta regionale il principale operatore delle valutazioni di impatto ex ante: l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e l'analisi di fattibilità; è demandata al Consiglio regionale la competenza in materia di valutazione ex post: verifica di impatto della regolazione (VIR) e clausole valutative.

La qualità della normazione è individuata come lo "strumento essenziale della certezza del diritto, della trasparenza dell'azione pubblica e della partecipazione dei cittadini" (articolo 2, comma 1); vengono individuati, quindi, i principi della qualità normativa: programmazione normativa; snellezza delle procedure; semplicità, chiarezza, comprensibilità e organicità delle norme; manutenzione e riordino costanti della normativa; analisi preventiva degli effetti degli atti normativi (AIR) e verifica successiva dell'impatto della normazione (VIR); contenimento degli oneri amministrativi.

Con il predetto D.P.G.R. 172/2009 sono state definite metodologie tecniche e modalità organizzative per lo svolgimento anche dell'analisi di fattibilità.

Con il D.P.G.R. 171/2009 sono state definite le direttive sul processo normativo e sulle regole redazionali degli atti normativi; tale D.P.G.R. stabilisce che l'elaborazione delle proposte di leggi e dei regolamenti avviene in forma di processo, caratterizzato dalla precisa definizione delle fasi e degli adempimenti in cui tale elaborazione si articola.

L'articolo 145 (Procedure per la valutazione di *impatto* della regolazione) del Reg. reg. 27-1-2010, n. 12, recante il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale, stabilisce che l'Ufficio di Presidenza individua annualmente, sulla base del programma predisposto dalle commissioni, una o più leggi o politiche regionali sulle quali effettuare la verifica di impatto della regolamentazione (VIR), volta all'analisi dei risultati e degli effetti sui destinatari degli interventi, e ne definisce gli ambiti, le modalità, gli strumenti di ricerca, le collaborazioni con istituti di ricerca e le relative risorse; per lo svolgimento delle attività di valutazione, il Consiglio si avvale anche della documentazione prodotta in attuazione delle clausole valutative introdotte nelle leggi regionali, nonché delle risultanze delle consultazioni e dei confronti con le rappresentanze economiche, sociali e istituzionali effettuate dalle commissioni consiliari.

Marche

Vi è nello statuto una norma specifica — articolo 34 - sulla qualità della regolazione.

La Regione Marche ha attribuito la realizzazione dell'AIR al Servizio Attività istituzionali, legislative e legali prevedendo esplicitamente, tra le competenze degli altri servizi della Giunta regionale, il supporto al predetto Servizio Attività istituzionali, legislative e legali per lo

svolgimento dell'attività di analisi. Il citato Servizio effettua anche l'analisi tecnico-normativa su tutte le proposte di legge e di regolamento regionale a iniziativa della Giunta.

La Scuola di formazione del personale regionale ha organizzato il corso "Laboratorio formativo per la definizione di un sistema operativo per la valutazione di impatto della regolamentazione (AIR)", al quale hanno partecipato dirigenti e funzionari della Giunta regionale e del Consiglio-Assemblea legislativa regionale (gennaio – aprile 2009). Nel corso del laboratorio, relativamente all'impatto di proposte di legge in fase di progettazione, si è discusso su: articolazione del processo di lavoro; analisi dei sistemi di valutazione; analisi dei costi e dei benefici.

L'impatto della legge regionale 13 novembre 2001, n. 27 (interventi per il coordinamento dei tempi delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale) è stato oggetto di studio e di analisi da parte del Consiglio-Assemblea legislativa regionale, i cui risultati sono stati presentati al Corso di alta formazione in analisi e valutazione delle politiche regionali – CAPIRe (Roma, 25 - 27 novembre 2009).

Nell'ambito dell'esame in sede referente di proposte di legge regionale, sono state introdotte apposite clausole valutative al fine del monitoraggio e della valutazione ex post, a partire dall'anno 2009, delle seguenti leggi regionali:

- legge regionale n. 5 del 2008 – riordino delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende pubbliche di servizi alla persona;
- legge regionale n. 8 del 2008 – interventi di sostegno e promozione del commercio equo e solidale;
- legge regionale n. 9 del 2008 – disposizioni in materia di controllo degli impianti termici degli edifici.

Abruzzo

La Regione Abruzzo ha partecipato al corso di formazione e condotto un progetto pilota AIR in collaborazione con il Formez.

Sulla qualità della normazione vanno citati l'articolo 40 dello statuto e la legge regionale 14 luglio 2010, n. 26, Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione.

L'articolo 1 della predetta legge regionale stabilisce, in particolare, che al fine di migliorare la qualità dei testi normativi, gli uffici del Consiglio e della Giunta regionale preposti alla redazione degli atti normativi e all'assistenza tecnico giuridica e legislativa operano in costante collaborazione, anche sulla base di appositi protocolli di intesa.

L'articolo 3 indica gli strumenti da utilizzare dalla Regione per il miglioramento della qualità della formazione (analisi tecnico-normativa; analisi di impatto della regolamentazione; analisi di fattibilità; consultazione; verifica di impatto della regolamentazione; clausole valutative; semplificazione, manutenzione e riordino costanti del sistema normativo; drafting normativo).

Ai sensi dell'articolo 5, il Consiglio regionale esercita, in via sia preventiva sia successiva, la funzione di controllo e di valutazione sugli effetti e sui risultati degli atti normativi e delle politiche pubbliche in rapporto alle finalità perseguite; il controllo e la valutazione in via preventiva sono effettuati attraverso l'AIR, l'analisi di fattibilità e la consultazione; il controllo e la valutazione in via successiva sono effettuati attraverso la VIR e le clausole valutative; la Regione assicura l'adeguata divulgazione degli esiti del controllo e della valutazione degli atti normativi e delle politiche pubbliche.

La legge predetta puntualizza le finalità dell'AIR, per la verifica della necessità e dell'opportunità di un intervento normativo e orientamento del titolare dell'iniziativa verso scelte efficaci e rispondenti alle esigenze dei cittadini, con garanzia di trasparenza e partecipazione al processo decisionale.

L'analisi di fattibilità degli atti normativi viene precisata come l'attività volta ad accertare, nella fase della progettazione normativa, l'idoneità delle norme a conseguire gli scopi previsti, con particolare riferimento alla presenza minima ed allo stato di efficienza delle condizioni operative degli uffici pubblici preposti all'applicazione delle norme stesse, al fine di fornire agli organi competenti elementi conoscitivi sulla proposta normativa in esame, nel caso in cui la proposta medesima non è sottoposta ad AIR.

L'AIR è di norma effettuata dalla Giunta di propria iniziativa o su richiesta del Consiglio. I regolamenti interni del Consiglio e della Giunta disciplinano, per i rispettivi ambiti di competenza, gli elementi da considerare nell'AIR, i criteri di inclusione e i casi di esclusione, nonché le modalità di effettuazione dell'AIR e dell'analisi di fattibilità, anche sulla base di metodi di analisi e modelli condivisi con lo Stato e le altre Regioni.

La legge citata stabilisce ancora che la Regione assicura adeguate forme di consultazione delle parti sociali, delle associazioni di categoria e dei consumatori per i provvedimenti normativi di maggior impatto sull'attività dei cittadini e delle imprese. La consultazione è effettuata nei casi e secondo le modalità stabilite dai Regolamenti interni del Consiglio e della Giunta, anche sulla base di forme e modalità omogenee concordate con lo Stato, le Regioni e le Province autonome al fine di assicurare la condivisione delle migliori pratiche operative.

Nelle leggi possono essere inserite clausole valutative; in tali casi, il soggetto attuatore fornisce gli elementi informativi richiesti mediante relazione da inviare entro il termine previsto

nella clausola stessa alla Commissione consiliare competente per materia; la Commissione esamina la relazione e la trasmette, corredata da eventuali osservazioni, al Consiglio e alla Giunta.

Viene rinviata al regolamento interno del Consiglio la disciplina relativa ai criteri di inclusione ed ai casi di esclusione, alle modalità di effettuazione della VIR, nonché alle modalità di programmazione e svolgimento, da parte del Consiglio e delle Commissioni permanenti, delle attività di VIR e di valutazione delle politiche regionali, anche tramite forme di consultazione e di confronto con le rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali.

Molise

La Regione Molise ha condotto un caso pilota AIR in collaborazione con il Formez. Nel nuovo statuto approvato in prima lettura il 19 luglio 2010 vi sono una serie di norme sulla qualità della regolazione, anche se non vi è un'indicazione specifica relativa all'analisi d'impatto.

Con legge regionale 10 maggio 2010, n. 13, sono state adottate norme sul riordino e sulla semplificazione normativa, compresa l'abrogazione espressa di leggi e di regolamenti regionali e l'adozione di testi unici.

Umbria

La Regione Umbria ha partecipato ai corsi di formazione e di sperimentazione organizzati dal Formez; in particolare, alle attività formative è seguita l'applicazione delle tecniche AIR a disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale concernenti:

- disciplina in materia di raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi;
- viabilità minore della Regione.

Dal punto di vista statutario è da considerare l'articolo 61 sulla valutazione delle politiche regionali e sul controllo dell'attuazione delle leggi; il comma 2, dell'articolo 61 stabilisce che la Regione assicura la qualità dei testi normativi adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità; alle previsioni statutarie non è stata data ancora attuazione con specifiche norme legislative o regolamentari.

Presso il Consiglio regionale e presso la Giunta regionale operano appositi Comitati per la legislazione con il compito di verificare la qualità, l'omogeneità, la chiarezza, la semplicità e l'efficacia dei testi normativi.

Lazio

Nel 2002, la Regione Lazio ha aderito al programma di sperimentazione AIR, partecipando ai corsi di formazione per lo svolgimento delle analisi connesse all'AIR, come l'analisi costi e

benefici e la consultazione. Successivamente, ha avviato la sperimentazione su un provvedimento in materia di rilascio di autorizzazioni all'apertura ed al funzionamento dei servizi alla persona e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale.

Dal punto di vista formale, la Regione Lazio ha visto la presentazione di due disegni di legge, durante il periodo delle legislature del 2000-2006 e del 2006-2009, che contemplavano l'utilizzo di alcuni strumenti di analisi volti alla *better regulation*. L'articolazione dei disegni di legge individuava da un lato un periodo di sperimentazione e dall'altro la struttura interna che doveva farsi carico delle analisi connesse all'AIR una volta istituzionalizzato il percorso di analisi.

La Delib.U.P. 3-8-2010 n. 79, sulla riorganizzazione delle strutture del Consiglio regionale, che ha sostituito l'allegato D, all'allegato 1 della Delib.U.P. 15 ottobre 2003, n. 362, indica che il Servizio Legislativo, Centro studi della Segreteria generale del Consiglio tra l'altro: cura la verifica tecnica sull'attuazione delle leggi; effettua l'analisi preventiva dei progetti di legge per la valutazione della congruità e degli effetti dell'intervento normativo (Analisi dell'Impatto della Regolamentazione); effettua la verifica dell'incidenza sull'ordinamento preesistente, della legittimità e della coerenza con le tecniche redazionali dei progetti di legge (Analisi Tecnico - Normativa).

Campania

La Regione Campania ha partecipato all'elaborazione di due progetti pilota AIR in collaborazione con il Formez.

L'articolo 29 dello statuto regionale demanda al regolamento consiliare la disciplina delle modalità di redazione dei testi normativi al fine di assicurarne la qualità.

L'ufficio legislativo del Consiglio regionale predispone, per ogni proposta di testo normativo, una scheda di accompagnamento recante l'Analisi tecnico - normativa.

L'articolo 26 dello statuto prevede la valutazione degli effetti delle politiche regionali, con particolare riferimento ai programmi di interventi deliberati con legge.

Allo stato non è ancora stata predisposta la specifica normativa regionale su AIR e VIR.

Sono state introdotte clausole valutative nei seguenti testi normativi:

- legge regionale n. 20 del 2006 – regolamentazione per la cremazione dei defunti e dei loro resti, affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione;
- regolamento n. 2 del 2007 – regolamento per la disciplina del servizio di vigilanza ambientale mediante l'impiego delle guardie ambientali volontarie;
- legge regionale n. 15 del 2008 – disciplina per l'attività di agriturismo;

- legge regionale n. 6 del 2010 – norme per l’inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania.

Le clausole valutative erano altresì previste in due provvedimenti in itinere (R.G. n. 546 della VIII Legislatura su “Istituzione del fondo regionale per l’indennizzo dei sinistri causati dalla fauna selvatica non risarcibili diversamente”; R.G. n. 42 della IX Legislatura su “Promozione e coordinamento delle politiche giovanili”).

Puglia

Lo Statuto regionale contiene una disposizione normativa relativa alla qualità della regolazione.

La Regione ha adottato, con deliberazione di Giunta Regionale n. 2452 del 16/11/2010, il manuale di tecnica legislativa – regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi – terza edizione, elaborato dall’Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI).

Con deliberazione n. 2484 del 23/11/2010 è stato approvato il nuovo regolamento per il procedimento normativo e regolamentare di iniziativa del Governo regionale, che prevede all’articolo 8 l’effettuazione dell’analisi tecnico-normativa (ATN) su ciascun disegno di legge e proposta di regolamento.

Sul sito del Consiglio regionale (www.consiglio.puglia.it) sono pubblicati, oltre che le leggi ed i regolamenti, i disegni e le proposte di legge.

La L.R. 20 giugno 2008, n. 15, recante “Principi e linee guida in materia di trasparenza dell’attività amministrativa nella Regione Puglia” incentiva, tra l’altro, la partecipazione informata e consapevole all’attività politica e amministrativa delle persone fisiche e giuridiche, singole e associate; sul sito istituzionale della Regione, due siti (denominati “Trasparenza” e “Cittadinanza attiva”) sono finalizzati a rendere noti gli atti della Regione.

La Giunta Regionale ha approvato il disegno di legge n. 22 del 23/11/2010, recante “Semplificazione e qualità della normazione”; all’articolo 6 si prevede l’utilizzo delle tecniche di AIR per gli atti a contenuto normativo da adottare e, all’articolo 7, l’utilizzo delle tecniche di VIR per gli atti a contenuto normativo adottati dai competenti Organi statutari; un intero Titolo, dedicato alla semplificazione, disciplina: chiarezza dei testi normativi (articolo 2); testi unici e codici (articolo 3); delegificazione (articolo 4); manutenzione (articolo 5).

Basilicata

La Basilicata è l’ente regionale che per primo ha adottato un’apposita legge per l’introduzione di strumenti di miglioramento della qualità normativa richiamando esplicitamente

l'AIR (legge n. 19/2001), ma l'attuale utilizzo dell'AIR in seno agli organi legislativi regionali è scarso.

Con deliberazione di Giunta n. 2017/2005 la competenza in materia di analisi di impatto dell'imposizione fiscale regionale è stata attribuita all'ufficio «Risorse Finanziarie, Bilancio e Fiscalità regionale».

Più di recente, con deliberazione di Giunta n. 1451/2008, l'analisi di impatto sociale delle normative e della regolazione amministrativa è stata annoverata tra i compiti dell'Osservatorio delle politiche sociali.

Calabria

La Regione ha aderito al progetto "Nuova qualità della regolazione" realizzato sulla base di una convenzione con il Formez; il programma è stato finalizzato alla promozione di azioni di indirizzo ed orientamento per sollecitare un utilizzo sempre più diffuso delle tecniche di miglioramento della qualità della regolazione e la razionalizzazione delle procedure per il raggiungimento di livelli minimi di semplificazione. E' stato costituito un Gruppo di lavoro Interdipartimentale, realizzando un percorso formativo cui è seguita un'attività di sperimentazione *on the Job* delle tecniche AIR. Nell'ambito del suddetto progetto, è stata svolta la sperimentazione dell'AIR sul tema della "Disciplina della raccolta, coltivazione e commercio di tartufi freschi e conservati".

Non sono presenti forme di valutazione successiva dei risultati della regolazione, anche se alcune leggi contengono un mandato di rendicontazione.

Presso il Consiglio regionale opera il Comitato per la qualità e fattibilità delle leggi che svolge una attività di analisi della legislazione regionale, anche allo scopo di proporre la revisione di leggi obsolete o anacronistiche, nell'ottica di semplificazione del sistema legislativo.

Nel Reg. reg. 10-5-2010 n. 8, concernente l'istituzione dell'Ufficio legislativo della Giunta regionale della Calabria, si prevede che tale Ufficio curi la qualità dei testi normativi e degli emendamenti della Giunta regionale, anche con riferimento all'omogeneità e chiarezza della formulazione, all'efficacia per la semplificazione ed il riordinamento della legislazione vigente, al corretto uso delle diverse fonti, nonché all'attuazione delle metodologie in tema di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e verifichi altresì le relazioni e le analisi appositamente predisposte a corredo delle iniziative legislative della Giunta regionale.

Sicilia

La Regione Sicilia ha condotto in collaborazione con il Formez una sperimentazione della metodologia AIR.

E' stato predisposto dall'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione uno schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di qualità della normazione e di pubblicazione degli atti nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana; l'articolo 1 prevede che la Regione verifichi, ex ante ed ex post, l'incidenza e l'impatto dei provvedimenti legislativi sui destinatari; l'articolo 2 definisce lo strumento dell'analisi tecnico-normativa e la relativa funzione nell'iter di formazione degli atti normativi; gli articoli 3 e 4 riguardano rispettivamente l'AIR e la VIR.

Con D.P.Reg. 28.06.2010, è riferita alla Posizione di collaborazione e coordinamento n. 4 dell'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione, l'analisi di impatto della regolamentazione.

Sardegna

Il percorso di formazione su qualità e semplificazione normativa ha portato all'adozione da parte della Giunta regionale (Del.G.R. n. 30/8 del 11/07/2006) del Manuale di *drafting* "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", elaborato dall'Osservatorio Legislativo Interregionale, quale strumento operativo da utilizzare per la predisposizione dei testi normativi ad iniziativa dell'Esecutivo, nell'ottica del miglioramento della qualità formale della normazione.

Sul piano legislativo si segnala la l.r. 1/2005 che istituisce e disciplina il Consiglio delle autonomie locali e la Conferenza permanente Regione - enti locali, col compito principale di garantire la partecipazione degli enti locali ai processi decisionali regionali di loro diretto interesse.

La legge regionale 2 agosto 2006, n. 11, recante norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità regionale, che ha previsto, negli articoli 33, comma 3, e 69, comma 1, lett. e), che i progetti di legge che prevedono nuove o maggiori spese siano corredati, tra l'altro, dall'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR); la relazione AIR è da predisporre a cura del proponente anche col supporto di apposite strutture di valutazione; tali disposizioni, però, al momento non risultano ancora attuate.

Pratiche di consultazione pubblica, che però non sono state formalizzate sul piano normativo, vengono utilizzate, se ritenuto opportuno, per particolari provvedimenti legislativi o amministrativi generali.

La legge statutaria n. 1 del 10/07/2008, aveva dedicato un intero articolo alle tematiche della qualità, della semplificazione e della valutazione delle leggi ma la Corte Costituzionale, con sentenza n. 149/2009, ha annullato la promulgazione della legge statutaria.

Da segnalare ancora che la Regione sta portando avanti un progetto organico di semplificazione normativa denominato “Taglia - leggi”, approvato dalla Giunta regionale con Del. n. 38/10 del 6/08/2009, con l’obiettivo di individuare - tramite un gruppo di lavoro interassessoriale - tra tutte le leggi approvate dalla Regione dalla sua costituzione, nel 1949, ad oggi, (oltre duemila leggi regionali), quelle per le quali non si ritiene più necessaria la permanenza in vigore.

ALLEGATO B***Esperienze a livello comunale***

L'articolo 4 del "Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune di Roma" n. 621 del 29 ottobre 2002, modificato con Del.G.C. n. 434/2008, ha introdotto l'Analisi di impatto della regolamentazione. L'Unità Organizzativa Air è stata collocata nell'ambito dell'allora Dipartimento XVII — Semplificazione amm. e comunicazione, che ha guidato la prima sperimentazione sulle tecniche di valutazione d'impatto. Nel corso del 2009 è proseguito il ciclo formativo ed è stata effettuata una valutazione d'impatto (ex post). La sperimentazione ha avuto un'ulteriore prosecuzione ed è ora in esame un progetto per l'introduzione a regime dell'AIR.

Gli artt. 139 -142 del regolamento sugli uffici e servizi del Comune di Palermo prevedono l'analisi tecnico - normativa e l'AIR. Il regolamento attribuisce l'analisi ad una struttura individuata nella Segreteria generale e che opera con il supporto dell'Avvocatura comunale e dell'Ufficio sviluppo organizzativo sulla base di una scheda redatta dal settore proponente. L'AIR è applicata a tutti gli atti (statuti, regolamenti, piani ed atti amministrativi in generale) secondo un contenuto minimo dell'AIR indicato nel regolamento stesso.

Il comune di Lucca ha avviato, nel 2004, la prima sperimentazione dell'Analisi di impatto che ha avuto ad oggetto il "Regolamento igiene e sanità: sezione concernente norme per locali e ambienti di lavoro destinati ad attività commerciali e artigianali". Nel 2005, una seconda sperimentazione ha avuto ad oggetto una proposta di "regolamentazione dell'attività pubblicitaria". Nel 2004 è stata svolta anche la sperimentazione di un AIR "indiretta", ovvero su progetti di legge che la regione sottopone al parere del Consiglio delle autonomie della Toscana: essa ha avuto ad oggetto "Regole di ammodernamento della rete dei distributori di carburante". La sperimentazione sulla "Revisione del sistema di accesso ai servizi sociali e socio - sanitari del Comune di Lucca" si è conclusa nel giugno del 2006.