

L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE A LIVELLO STATALE.

Stato dell'arte. Spunti di riflessione.

SOMMARIO

1. Premessa
2. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, "Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246". (GU n. 257 del 3-11-2008)
3. Stato dell'arte e problemi principali
4. Ulteriori spunti tratti dall'analisi di alcuni casi interessanti (per tipologia)
 - 4.1. Il decreto legge n. 11/ 2009, "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale nonché in tema di atti persecutori"
 - 4.2. Il disegno di legge "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008"(A. S. 1078; A.C. 2320)
 - 4.3. La scheda AIR di alcuni schemi di decreti legislativi
 - 4.4. Disegni di legge di ratifica
 - 4.5. "Altri" disegni di legge
5. Ulteriori punti in sospeso e quesiti cui, in futuro, sarebbe utile dare una risposta
6. Conclusioni

ALLEGATO.

Un esempio di AIR redatta seguendo il modello allegato al DPCM 11 settembre 2008, n. 170

BIBLIOGRAFIA

1. Premessa.

Sono oramai trascorsi 10 anni da quando l'Analisi di Impatto della Regolamentazione(Regolazione) (AIR)¹ fu introdotta nell'ordinamento italiano con l'articolo 5 della legge di semplificazione per l'anno 2000 (legge 8 marzo 1999, n. 50).

¹ L'articolo 14 della legge n. 246/2005 definisce l'AIR 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*" sostituendo perciò un "supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo".

Non interessa in questa sede soffermarsi sulle alterne vicende della stessa.. Quello che invece interessa è fare una panoramica della situazione così come oggi si presenta, senza alcuna pretesa di essere esaustivi, partendo dal recente Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, “Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246” (GU n. 257 del 3-11-2008), ed andando ad evidenziare alcuni problemi e le più evidenti incongruenze che si riscontrano nella prassi. Si cercherà, in sostanza, di fornire un’istantanea, prendendo spunto anche da alcuni casi pratici particolarmente interessanti.

In particolare, si è ritenuto inopportuno parlare della c.d. VIR. Infatti, pur essendo essa stessa una forma di AIR, nonché naturale (ed imprescindibile) proseguimento delle valutazioni compiute ex ante, semplicemente, ad oggi ancora non esiste.

In egual modo non crediamo serva impostare il lavoro concentrandosi su più o meno sistematici ed approfonditi richiami e paragoni con quanto accade in altri ordinamenti (segnatamente, nel Regno Unito), oppure a livello di Unione europea, oppure, ancora, all’interno di altre realtà (le Autorità di regolazione indipendenti). Ciò richiederebbe infatti una particolare attenzione sussistendo spesso profonde differenze (di ordine storico e culturale; con riguardo alle motivazioni che spingono alcune istituzioni a dotarsi di un certo tipo di strumento; nelle modalità della genesi delle norme...) ed evidentemente, in questa sede, rischieremmo di risultare oltremodo banali². Dalle esperienze di queste istituzioni conviene certo prendere utili spunti, ma ciò dovrebbe avvenire adottando un approccio il più possibile pragmatico, graduale, ancorato al contesto e, soprattutto, dopo aver dato una risposta ad una domanda che chiunque si sia a vario titolo occupato della materia non può non essersi posto: esiste davvero la volontà di uscire da un circolo vizioso per cui, da oramai troppo tempo, si continua a fare male una cosa che, così com’è, non serve a nessuno?

2 DPCM 11 settembre 2008, n. 170, “Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246”.

Il Regolamento definisce: l’organizzazione delle attività, il modello e i contenuti dell’AIR, lo svolgimento dell’istruttoria (rimanda ad un successivo DPCM la definizione di principi e criteri inerenti la fase delle consultazioni), i casi obbligatori, le esclusioni e le possibilità di esenzione; il raccordo con la VIR, i contenuti della Relazione al Parlamento.

² Un paragone con il Regno Unito risulterebbe forzato (ci si imbatte nel medesimo inconveniente quando si cerca di raffrontare le due forme di governo), come si evince, ad esempio da un dossier del servizio per la qualità degli atti normativi del Senato della Repubblica, XVI legislatura, Servizio per la qualità degli atti normativi, Dossier n. 5, *Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito*, luglio 2008)

Per quanto riguarda la Commissione europea, si tratta di uno utile (e assai elaborato) strumento per cercare di rimediare al deficit di democraticità e nell’intento di governare un sistema a dir poco complesso tramite un processo regolatorio più globale e più concertato (si veda, ad es.: Camera dei Deputati, XV legislatura, Servizio Studi, Quaderni, *Analisi di impatto ed Unione europea – Le iniziative della Commissione europea*, n. 4, 14 novembre 2006).

Per quanto concerne le Autorità indipendenti, a parte la prassi varia e non sempre esemplare, ancora una volta rileva il deficit di democraticità e di legalità sostanziale cui si cerca di rimediare attraverso una sorta di “legalità procedurale”.

- 1) Innanzitutto, l'ambito di applicazione (art. 2): atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri; provvedimenti interministeriali; disegni di legge di iniziativa governativa. In effetti, come è stato giustamente affermato³, poiché nei fatti i costi e i benefici degli atti regolativi in molti casi trovano una specificazione solo a seguito di decreti ministeriali anche non di fonte regolamentare oppure di semplici determinazioni dirigenziali, sarebbe auspicabile, se necessario, "prescindere da valutazioni di tipo nominalistico" e lasciare che l'AIR "sia riferita a tutti gli atti, anche amministrativi".
- 2) Conviene poi enucleare un quadro sintetico, che potrà anche tornare utile per verificare le informazioni della prossima relazione al Parlamento, che sia incentrato su organizzazione e adempimenti del Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL):

Regolamento	Si/No; n°casi; osservazioni....
Art. 3, c. 1: ciascuna amministrazione comunica tempestivamente le modalità organizzative prescelte per il coordinamento e l'effettuazione delle attività connesse all'Air e alla Vir di rispettiva competenza.	/
Art. 3, c. 3:	
i) istituzione dell'ufficio di livello dirigenziale generale "Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione";	si
ii) "...ove non diversamente specificato è l'unico competente all'effettuazione dei compiti e delle attività in materia...".	/
Art. 3, c. 4: è referente unico delle amministrazioni statali	
Art. 5, c. 3: le amministrazioni comunicano "l'avvio dell'iniziativa istruttoria per l'acquisizione degli elementi finalizzati alla redazione della relazione Air di cui all'articolo 6, indicando uno o più referenti dell'attività".	/
Art. 7, c. 2:	
i) verifica l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte, e può richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti;	/
ii) esprime, ai fini dell'iscrizione all'odg del CdM, le proprie valutazioni.	/
Art. 9, c. 1: su motivata richiesta dell'amm. interessata può consentire l' <i>esenzione</i> dall'Air, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza, <i>nonché nelle ipotesi di particolare complessità e ampiezza dell'intervento</i>	/

³ A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2009, p. 234. Anche nel "Piano di azione" predisposto dal Governo Prodi II si legge che "è di fondamentale importanza che l'amministrazione completi l'esame dell'opzione prescelta con l'individuazione puntuale del percorso che porta alla sua piena attuazione, indicando i provvedimenti necessari alla sua esecuzione, gli eventuali adeguamenti organizzativi delle amministrazioni coinvolte, le modalità e i tempi del monitoraggio dell'attuazione della misura adottata, anche al fine di una sua eventuale successiva revisione. Quest'ultimo aspetto non è sfuggito al Legislatore del 2005, che ha previsto l'introduzione della verifica dell'impatto della regolazione (VIR), ossia la valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e la stima degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni".

<i>normativo e dei suoi possibili effetti.</i>	
N.B.: l'esenzione "può essere sempre deliberata e <i>motivata</i> dal Consiglio dei Ministri" (art. 9, c. 2).	/
N.B.: in ogni caso la relazione illustrativa conterrà, oltre al riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni, una sorta di "AIR ridotta" (art. 9, c. 3).	/
N.B.: come stabilito dal c. 4 dell'art. 9 medesimo, <i>si procede comunque</i> all'effettuazione dell'Air, anche nei casi di esclusione stabiliti dall'art. 8 (d.d.l. costituzionale; atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna; d.d.l di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici) ove sia richiesta: 1 - dalle Commissioni Parlamentari, 2 - dal Consiglio dei Ministri 3 - dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le procedure di semplificazione e la qualità della regolazione.	/
Art. 11, c. 4: riceve dalle amministrazioni, entro il 31 marzo, "gli elementi informativi di cui ai commi 1, 2 e 3" per mezzo di "una relazione corredata dai documenti necessari".	/
Art. 11, c. 5: cura la predisposizione della relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'Air e della Vir.	/

(V. anche art. 14, commi 7 e 8, legge n. 246/2005.)

- 3) L'istruttoria dovrà essere "adeguata" e conformarsi ai principi di "proporzionalità"⁴, "flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati" (funzionalità?) e "trasparenza delle procedure e degli atti" (art. 5).
- 4) L'art.4 demanda ad una successiva direttiva la determinazione dei contenuti, dei metodi di analisi e dei modelli di AIR, cosicché la relazione è redatta "in conformità all'Allegato A" soltanto "in sede di prima applicazione". I contenuti della relazione sono già specificati, in modo spesso enfatico, dall'art. 6.
- 5) In ogni caso la relazione dovrà "indicare con chiarezza la fonti da cui sono tratti i dati" (art. 6, c. 4).
- 6) La relazione AIR "può essere resa pubblica dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa, *anche* nel corso di svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo, anche mediante strumenti informatici o in una apposita sezione del sito Internet" (art. 6, c. 6).
- 7) Le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri non possono essere iscritte all'odg senza adeguate relazioni AIR (salve esenzioni ed esclusioni: art. 7, c. 1).

Le osservazioni possibili sarebbero molteplici, a cominciare dalla questione della pubblicità e trasparenza informativa dell'azione decisionale del Governo. Infatti, al di là della sua funzione in tema di better regulation, l'AIR potrebbe e dovrebbe assolvere ad un altro importante compito "che è quello di identificare chiaramente e rendere conoscibile" l'interesse pubblico meritevole di tutela, anche al fine di "superare le obiezioni, spesso parziali, e le proteste di quanti si oppongono alla revisione di regolazioni protezionistiche" (così, efficacemente, la Relazione del Governo sullo stato

⁴ Si intende, forse, quanto puntualizzato, all'art. 3, comma 5, dell'Accordo Stato-Regioni del 2007: "la realizzazione dell'AIR, in ogni caso, segue un principio di proporzionalità secondo cui il *grado di approfondimento dell'analisi e, in particolare, la scelta della metodologia di valutazione economica da utilizzare, sono adattati al caso specifico oggetto di valutazione, sulla base di un giudizio di significatività dell'intervento proposto e di rilevanza degli effetti attesi*" ?

di attuazione dell'Analisi di Impatto della Regolazione per l'anno 2006). Per questo lascia assai perplessi quanto dispone l'articolo 6, comma 6, del Regolamento... .

Potremmo poi chiederci che senso abbia permettere l'esenzione per gli interventi maggiormente rilevanti quando si rende teoricamente possibile l'ipotesi di un'AIR su un d.d.l costituzionale; oppure perché non si sia fatta chiarezza sulle leggi di delegazione; o ancora, quale sia la sorte di alcuni d.d.l. "particolari"... .

3. Stato dell'arte e problemi principali.

La "Relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'Air" (e della Vir), (art. 14, comma 10, della legge 28 novembre 2005, n. 246, e art. 11 del Regolamento) relativa all'anno 2008 non è ancora stata presentata⁵.

Comunque sia è plausibile ipotizzare una situazione che non si discosta più di tanto da quella descritta dalla citata Relazione sull'anno 2006, cosicché appare utile riportare una breve sintesi della stessa⁶.

Sintesi Stato di attuazione dell'AIR nel 2006 (corsi nostri)

Art. 14, comma 9, legge n. 246/2005: Tutte le Amministrazioni hanno individuato l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività, indicando quale referente istituzionale l'Ufficio Legislativo (<i>in alcuni casi individuando in maniera più specifica i funzionari referenti per le attività relativi all'AIR</i>) ⁷ .
N° schemi atti normativi trasmessi dalle Amministrazioni per l'esame da parte del CdM e corredati dalla relazione AIR = <i>circa</i> il 50% degli atti normativi "predisposti ed esaminati". "In particolare, le tipologie di atto per le quali le Amministrazioni <i>più frequentemente</i> provvedono a redigere la relazione AIR sono i disegni di legge (soprattutto di ratifica di trattati e convenzioni internazionali), i decreti legislativi e gli atti regolamentari".
Qualitativamente e "singolarmente considerate", le relazioni appaiono " <i>improntate ad una certa sinteticità</i> ".
Gli aspetti sui quali si è prevalentemente concentrata l'analisi sono quelli riferibili alla fase descrittiva (in particolare, la definizione dell'ambito di intervento, delle categorie dei destinatari, degli obiettivi e dei risultati attesi. "Meno sviluppata risulta, invece, la componente più propriamente valutativa...". "Raramente è possibile riscontrare anche un'analisi, puntuale e motivata, delle opzioni alternative allo strumento prescelto".
Le relazioni "tendono <i>talvolta</i> a configurarsi, nella sostanza, come un'ulteriore relazione di accompagnamento allo schema di provvedimento".
"In sintesi, le schede...pur nella loro eterogeneità, e tenuto conto degli aspetti organizzativi

⁵ Peraltro è forse utile sottolineare come sul sito della Camera dei Deputati non si trovino né la Relazione relativa al 2006 né il Piano di azione del Governo Prodi II, che, stando al Catalogo delle pubblicazioni 2007, dovrebbero trovarsi tra i Documenti parlamentari contrassegnati, rispettivamente, con il numero romano CCXXXIII e CCXXXV (www.camera.it/docesta/311/4470/documentotesto.asp).

⁶ Le considerazioni svolte in questo paragrafo rappresentano una rielaborazione di un utilissimo colloquio telefonico con il dott. Aurelio La Torre, dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) – Analisi dell'impatto della regolamentazione, che non posso che ringraziare per la gentilezza e disponibilità dimostratami.

⁷ *L'art. 14, comma 9, della legge n. 246/2005, prevede comunque sia la possibilità, "nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici...(di) avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzata, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nel rispetto delle disponibilità finanziarie".

legati al cambio della legislatura e al periodo di “rodaggio” dello strumento, richiamano un approccio complessivo che configura le analisi e le relazioni AIR come ulteriore elemento a supporto e *giustificazione a posteriori* delle scelte effettuate, piuttosto che come espressione di una analitica valutazione preventiva in fase di progettazione normativa”.

Fonte: Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell’AIR nel 2006

Sintesi delle principali difficoltà riscontrate nello svolgimento dell’AIR e delle esigenze manifestate dalle Amministrazioni nell’anno 2006

Difficoltà legate alla natura o alla tipologia dell'atto normativo (decreti legge ed alcune leggi delega, in particolare la legge comunitaria).

Difficoltà di natura metodologica, i. p. con riguardo all’analisi economica della regolazione: problemi di *tempo*, di *competenze professionali adeguate*, di “disponibilità di dati statistici non facilmente reperibili, in assenza di idonei strumenti in possesso dell’Amministrazione” .

“Opportunità di definire procedure di AIR semplificate” in grado di fornire il supporto informativo essenziale ad approfondire l’istruttoria...attraverso una scheda più snella e chiara, che contenga informazioni sintetiche e mirate, di più agevole compilazione, *anche in considerazione dei tempi, talvolta esigui*, a disposizione per la sua produzione”.

Diffusa richiesta di “poter beneficiare di un qualificato programma di formazione”.

Fonte: Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell’AIR nel 2006

Schematizzando, i 2 nodi principali sono i seguenti.

1. *Il problema dell’assenza di risorse, umane e finanziarie, adeguate e/o stabilmente dedicate.*

Da questo punto di vista, e al di là della manifesta importanza dell’aspetto finanziario, ciò che maggiormente osta ad una adeguata implementazione del processo è rappresentato dalla mancata attuazione dell’articolo 14, comma 9, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (istituzione di organismi referenti *specializzati* all’interno di ciascuna amministrazione). Referenti istituzionali in materia di AIR all’interno dei Ministeri rimangono, invece, gli uffici legislativi, i quali però continuano ad avere inevitabilmente altre priorità⁸. Un loro coinvolgimento nel processo AIR sembrerebbe in realtà plausibile soltanto una volta operata la scelta dell’opzione regolatoria e con riguardo alla individuazione dello strumento normativo adeguato ed alla corretta redazione dell’articolato.

Una maggiore attenzione al rafforzamento della capacità amministrativa, anche all’interno del DAGL, rappresenta il primo passo verso l’instaurazione di un circuito

⁸ Non mancano comunque né differenze tra i ministeri (ad es. nel ministero dell’interno troviamo un apposito ufficio XV “Semplificazione e A. I. R.” all’interno dell’Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari), né strutture a presidio della qualità della regolazione (nel Dipartimento Affari Regionali e Autonomie Locali c’è il tavolo tecnico per la “semplificazione e qualità della regolazione”, il quale “si propone di coordinare le diverse iniziative regionali in materia di semplificazione normativa ed amministrativa e di qualità della regolazione, assicurandone, al contempo, l’uniformità agli interventi normativi statali in tale materia” (www.affariregionali.it/Contenuti/Default.aspx?PageID=25). All’interno del Dipartimento della Funzione Pubblica opera l’UANAS - Ufficio per l’attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure

(www.innovazionepa.gov.it/dipartimento/organizzazione/struttura_organizzativa/organizzazione_873.htm, il quale, sembra di capire, opera maggiormente sul versante della misurazione degli oneri amministrativi.

virtuoso che, non da ultimo, permetta allo stesso DAGL di verificare l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte e di esprimere le proprie valutazioni ai fini sia dell'iscrizione del provvedimento all'odg del Consiglio dei Ministri (art. 7, c. 2 del Regolamento), sia della possibile concessione dell'esenzione ("in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza" o "nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti"). E' evidente in effetti come oggi il DAGL si trovi, di fatto, nell'impossibilità di svolgere con un minimo di "severità" il proprio ruolo..

La recentissima *Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, "Istruttoria degli atti normativi del Governo"*, si fa carico di questi problemi, raccomandando alle amministrazioni di "riconsiderare l'individuazione degli uffici AIR e VIR, tenendo conto della necessità di valorizzare professionalità specifiche, *possibilmente già esistenti all'interno dell'Amministrazione*" (nonché di "porre una particolare cura nella redazione della relazione AIR").

2. La programmazione legislativa ed il fattore tempo.

La qualità di qualsivoglia attività è, almeno fino ad un certo punto, positivamente influenzata dal tempo di cui si può disporre ed oggi non esiste il tempo materiale per compiere tutte quelle operazioni senza le quali non ha neppure senso parlare di AIR.

Un passo in questo senso è stato compiuto, a livello normativo, ancora dalla suddetta Direttiva del 26 febbraio 2009. Questa, "considerata l'esigenza di assicurare l'applicazione di criteri puntuali, regole e procedure condivise al fine di migliorare la qualità e la trasparenza della normazione" e ritenendo "di dover fornire indirizzi uniformi per consentire che l'attività normativa del Governo si svolga in un contesto unitario ed armonico", disciplina il procedimento che conduce all'approvazione in Consiglio dei Ministri di atti normativi di qualsiasi livello, "*non quale processo burocratico, ma come vero procedimento di formazione della volontà normativa del governo*", con un approccio di sistema e allo stesso tempo sistematico perché concernente tutte la fasi: dall'istruttoria degli atti (e relative relazioni) all'acquisizione dei pareri; dalla comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri dei regolamenti ministeriali, alla diramazione dei testi; dalla riunione preparatoria del CdM, alle proposte di emendamento⁹ del Governo a progetti di legge all'esame delle Camere.

Ai nostri fini rileva l'attenzione prioritaria rivolta ad una nuova, preliminare, fase di "*programmazione dell'attività normativa del Governo*" (par. 2), "coerente e correlata alle priorità e agli obiettivi indicati nelle dichiarazioni programmatiche del Governo"; a questo fine le Amministrazioni dovranno predisporre e trasmettere al DAGL, con *cadenza trimestrale*, una *scheda analitica nella quale indicare "i provvedimenti normativi di prossima definizione"* che intendano sottoporre nel trimestre all'esame del Consiglio dei Ministri, cosicché il DAGL possa costituire una "*Agenda dei provvedimenti normativi*" (anche sulla base degli esiti della propria attività di monitoraggio delle deleghe legislative)¹⁰.. Con riferimento all'AIR, si raccomanda alle amministrazioni (par. 2.2.4) di

⁹ Queste ultime meriterebbero forse un capitolo a parte dovendo anch'esse essere accompagnate dalle "relazioni previste a corredo degli atti normativi" e non di rado rappresentando, specie con riguardo ad alcuni particolari provvedimenti legislativi, una parte importante dell'attività normativa delle singole amministrazioni, con inevitabili ricadute sulle valutazioni di impatto della regolamentazione compiute a monte sui disegni di legge del Governo.

¹⁰ E' interessante notare come il Consiglio da Stato, proprio in sede di parere sullo schema di regolamento AIR, avesse esteso una chiara critica relativa alla "gestione della fase precedente alla presentazione dei disegni di legge finanziaria in Parlamento", a "tutte le altre iniziative normative". (Consiglio di Stato –

“programmare l’attività normativa di rispettiva competenza in modo da disporre di spazi temporali adeguati per poter effettuare l’AIR svolgendo altresì le necessarie procedure di consultazione delle categorie interessate all’intervento di regolazione”, nonché “di tenere conto già in fase di predisposizione della relazione (con particolare riferimento agli indicatori relativi agli obiettivi e ai risultati attesi) della futura necessità di effettuare, nei casi prescritti, la VIR”.

Una volta guadagnati questi spazi, gli alibi delle amministrazioni diminuiranno ed occorrerà allora il coraggio (in primis, del decisore politico), valutati gli errori fin qui compiuti e l’utilità tratta dalle relazioni elaborate sino ad oggi, di chiarire una volta per tutte se, in che modo e con quali precisi limiti, l’AIR debba essere considerata un elemento da cui non si può ragionevolmente prescindere.

Il problema del tempo viene in rilievo poi sotto un altro punto di vista, ossia con riguardo alla scelta delle metodologie di analisi che è possibile adottare (analisi costi – benefici; analisi costi – efficacia; analisi dei soli costi, dei soli benefici o dei costi collegati alla riduzione di una certa tipologia di rischio ...): ad una tipologia di analisi corrisponderà difatti un proprio grado di difficoltà¹¹.

4. Ulteriori spunti tratti dall’analisi di alcuni casi interessanti (per tipologia).

4.1 Il decreto legge n. 11/ 2009, “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale nonché in tema di atti persecutori”.

In questo caso si possono fare molteplici considerazioni.

Innanzitutto, trattandosi di un decreto legge, rientreremmo in uno di quei casi in cui non sarebbe ingiustificata l’assenza della relazione AIR. Il d.d.l. di conversione¹² è invece corredato di un’AIR; si tratta però, per così dire, di un’AIR “ridotta” (una pagina) perché limitata ai seguenti quattro punti:

- A) Destinatari dell’intervento;
- B) Obiettivi e risultati attesi;
- C) Impatto sull’organizzazione e sull’attività delle pubbliche amministrazioni;
- D) Verifica dell’esistenza a carico dei cittadini e delle imprese di oneri finanziari, organizzativi e di adempimenti burocratici.

Si tratta evidentemente di un’operazione assolutamente inutile, ancor più se si considera come i punti C) e D) coincidano in tutto e per tutto con i punti 2. B (Valutazione dell’eventuale previsione della creazione di nuove strutture) e 2. C (Verifica dell’esistenza a carico dei cittadini e delle imprese di oneri finanziari, organizzativi e di adempimenti burocratici) della relazione ATN, ed il punto B), per una buona metà, al punto 1. B) (Analisi dell’impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente) di quest’ultima.

Sezione consultiva per gli atti normativi. *Parere sullo schema di regolamento recante disciplina dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR)*, adunanza del 21 aprile 2008, p. 5.

¹¹ Esiste evidentemente anche il problema dei “tempi” dell’analisi, ovvero della indispensabile presenza di un momento successivo di riesame e di verifica della coerenza delle previsioni iniziali rispetto all’evoluzione concreta dell’oggetto di analisi.

¹² A.C. n. 2232; A. S. 1505; legge 23 aprile 2009, n. 38.

Stupisce peraltro come lo stesso Comitato per la legislazione¹³ abbia commesso un errore affermando che il d.d.l in questione “è correlato sia della relazione tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull’analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio 11 settembre 2008, n. 170”. In effetti, lo stesso Comitato, nella stessa seduta, esaminando un altro d.d.l di conversione¹⁴, ha avuto invece cura di specificare come il d.d.l. non fosse corredato dell’AIR “in difformità con quanto prescritto dal recente regolamento...che pure consente che taluni atti siano esentati dalla suddetta relazione”, ma anche come, “secondo l’articolo 9, comma 3, del nuovo regolamento, in questi casi la relazione illustrativa (debba contenere) il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e (debba indicare) sinteticamente, le necessità ed i previsti effetti dell’intervento normativo ... dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative, elementi che non sono invece rinvenibili”.

4.2 Il disegno di legge “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008”(A. S. 1078; A.C. 2320)¹⁵

Anche in questo caso la domanda è perché si sia voluto corredare questo particolare d.d.l., di una relazione AIR che, inevitabilmente, risulta a dir poco scarna (meno di mezza pagina) e che a niente serve se non a delegittimare uno strumento che il legislatore da 10 anni sembrerebbe voler rafforzare. E questo a maggior ragione se si considera l’elevato numero di disegni di legge privi di AIR, anche quando essa avrebbe avuto sicuramente maggior senso¹⁶.

La suddivisione operata in questo caso è stata la seguente:

- a) Destinatari dell’intervento
- b) Obiettivi e risultati attesi
- c) Impatto sull’organizzazione e sull’operatività delle pubbliche amministrazioni; condizioni di operatività.

4.3 La scheda AIR di alcuni schemi di decreti legislativi.

Molto spesso essi giungono all’esame del pre-consiglio privi di AIR, ma può anche accadere di imbattersi in relazioni “atipiche”. Tralasciando i contenuti e limitandosi alla “suddivisione” in punti della scheda, è interessante ad esempio quella relativa allo “Schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva 2006/118/CE del

¹³ Comitato per la legislazione – Esame ai sensi dell’articolo 96-bis del Regolamento - Resoconto di giovedì 12 marzo 2009.

¹⁴ A.C. 2263 – Conversione in legge del decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario.

¹⁵ Il d.d.l. è stato presentato al Senato il 6 ottobre 2008, prima dunque della pubblicazione in G.U. del nuovo regolamento AIR (3 novembre 2008), ma ciò non rileva ai fini delle seguenti considerazioni.

¹⁶ Solo a titolo di esempio, il d.d.l. “Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia” (A.S. 1195), o, ancora, l’A.S. 1082-B, “Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile”. Ma anche il d.d.l. recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”- A.C. 2180 -, le cui vicende si sono intrecciate con quelle del suddetto d.l. n. 11/2009.

Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento"¹⁷, così articolata:

- a) Ambito dell'intervento con particolare riguardo all'individuazione delle Amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti
- b) Obiettivi e risultati attesi
- c) Presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale
- d) Aree di criticità
- e) Opzioni alternative alla regolazione ed opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili
- f) Strumento tecnico normativo eventualmente più appropriato.

Ancora diversa, in questo caso, rispetto allo schema di relazione antecedente, risultava la suddivisione proposta ad esempio per lo "schema di decreto legislativo recante modifiche ed integrazioni al d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, in materia di attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri"¹⁸, oppure per quello recante modifiche ed integrazioni al d.lgs.8 gennaio 2007, n. 5, in materia di attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare"¹⁹:

- Soggetti destinatari
- La ratio dell'intervento
- Finalità del provvedimento, ambito dell'intervento e analisi dei mezzi e dei tempi individuati per il perseguimento degli obiettivi
- Verifica dell'esistenza di oneri finanziari.

Per quanto concerne i disegni di legge recanti deleghe al Governo, è utile osservare come essi dovrebbero prevedere esplicitamente che gli schemi di decreti legislativi emanati in attuazione delle stesse, nonché gli eventuali decreti legislativi integrativi e correttivi, debbano essere accompagnati dall'AIR (e dall'ATN) al momento della trasmissione alle Camere²⁰.

¹⁷ Consiglio dei Ministri n. 41 del 13 marzo 2009 - competenza: Ministro per le politiche europee – Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Decreto legislativo n. 30 del 16 marzo 2009.

¹⁸ D.lgs.n. 32 del 28 febbraio 2008.

¹⁹ D.lgs. n. 160 del 3 ottobre 2008. Entrambi sono stati emanati "sulla proposta del Ministro per le politiche europee e del Ministro dell'interno" e non sappiamo se queste schede siano state redatte dal Ministero dell'Interno o dal Dipartimento per i rapporti con le Regioni, anche se di solito il primo scrive sempre su carta intestata, come si può constatare dalle stesse relazioni tecniche relative a questi due provvedimenti.

²⁰ Ciò non è accaduto, ad esempio, con la legge 4 marzo 2009, n. 15 (si vedano i commi 2 e 3 dell'articolo 2), e neppure con un d.d.l. di cui non è ancora iniziato l'esame da parte delle Commissioni cui è stato assegnato, in materia di "Delega al Governo per il riordino della legislazione in materia di gestione delle crisi aziendali" (A.C. n. 1741) Due esempi in tal senso sono invece rappresentati dallo "schema di d.d.l. recante delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia di aree marine protette ed enti parco" e dallo "schema di d.d.l. recante delega al governo per il riordino, il coordinamento, la correzione e l'integrazione della legislazione in materia ambientale" (Consiglio dei Ministri n. 13 del 1 agosto 2008).

4.4 Disegni di legge di ratifica²¹.

Anche per questa tipologia di d.d.l. governativi la prassi è varia.

In molti casi l'AIR non è presente, il che è comprensibile perché difficilmente questa tipologia di disegni di legge si presta (anche se come si è visto al par. 3, nella prassi non è così). Ne era comunque sprovvisto il d.d.l. recante "Ratifica ed esecuzione del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la Grande Giamahiria araba libica popolare socialista, fatto a Bengasi il 30 agosto 2008"²², così come ne è sprovvisto il c.d. "Trattato di Prüm"²³, ovverosia gli unici progetti di legge di ratifica per cui forse un'AIR avrebbe potuto avere qualche senso.

Alcune volte la scheda viene redatta seguendo il seguente schema:

- A) Ambito dell'intervento: destinatari diretti e indiretti,
- B) Obiettivi e risultati attesi,
- C) Illustrazione della metodologia di analisi adottata,
- D) Impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle pubbliche amministrazioni; condizioni di operatività,
- E) Impatto sui destinatari diretti,
- F) Impatto sui destinatari indiretti,

e risultano spesso identiche anche nei contenuti. E' il caso, ad esempio del d.d.l di "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo del Regno dell'Arabia Saudita nel campo della difesa, firmato a Roma il 6 novembre 2007" (A.C. 2384) e del d.d.l. recante "Ratifica ed esecuzione della convenzione tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo degli Emirati Arabi Uniti relativo alla cooperazione nel campo della difesa, fatto a Dubai il 13 dicembre 2003"²⁴. E' interessante leggere il punto C): "*Non si è ravvisato di adottare particolari metodologie...trattandosi di un atto normativo che non presenta di per sé aspetti progettuali di particolare complessità che non siano, comunque, già sperimentati*". Se infatti lo accostiamo all'art. 9, c. 1, del Regolamento AIR (possibile esenzione anche *nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti*), siamo di fronte alla teorizzazione di due opposti principi che, convivendo, non

²¹ A fine aprile 2009 rappresentano 21 delle 64 leggi approvate nella XVI legislatura, dunque una grossa parte del lavoro del Parlamento (dato tratto dal sito del Senato della Repubblica, Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale, www.senato.it/leggiadocuments/41643/genpagina.htm).

²² A.C. 2041, legge n. 7/2009.

²³ Progetto di legge: 2042 (Fase iter Camera: 1^ lettura) S. 586-905-955-956-960. Senatori LI GOTTI ed altri; DISEGNO DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; senatore COMPAGNA; senatore VALDITARA; senatori RUTELLI e ZANDA: "Adesione della Repubblica italiana al Trattato concluso il 27 maggio 2005 tra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale (Trattato di Prüm). Istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA. Delega al Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria. Modifiche al codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale" (approvato, in un testo unificato, dal Senato) (2042)

²⁴ Consiglio dei Ministri n. 41 del 13 marzo 2009.

lasciano alcuno spazio alla possibilità di utilizzare tecniche di analisi particolari (in primis, e prescindendo da qualsiasi giudizio circa la bontà della stessa, l'analisi costi-benefici)²⁵.

Ci si può infine imbattere in AIR ancor più scarse, come nel caso del p.d.l di "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione relativo ad un sistema globale di navigazione satellitare civile (GNSS) tra la Comunità europea e i suoi Stati membri e l'Ucraina, fatto a Kiev il 1° dicembre 2005" (A.C. 2013):

- A) Ambito dell'intervento e destinatari diretti e indiretti
- B) Obiettivi e risultati attesi
- C) Strumento tecnico-normativo eventualmente più appropriato.

4.5 "Altri" disegni di legge.

L'unico progetto di legge di iniziativa governativa divenuto legge in questa legislatura (tralasciando la legge sull'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia o leggi istitutive di commissioni di inchiesta), è stato il "d.d.l. Alfano"²⁶. Ed anche in questo caso non potevamo che aspettarci una relazione scarna, che peraltro rinvia in più punti al contenuto della relazione illustrativa, e che dunque risulta assolutamente inutile.

Tra i d.d.l. all'esame del Parlamento ve ne sono certo alcuni provvisti di AIR, le quali però ripresentano i soliti difetti. Alcuni sono accompagnati da relazioni dove almeno si cerca di fare raffronti con altri d.d.l. contenenti soluzioni alternative²⁷. Altri, come ad esempio il d.d.l. recante "Modifiche allo statuto del Fondo monetario internazionale adottate con le risoluzioni del Consiglio dei Governatori n. 63-2 del 28 aprile e n. 63-3 del 5 maggio 2008, nonché aumento della quota di partecipazione dell'Italia"²⁸, pur essendo stato presentato nel gennaio 2009, sono accompagnati da schede AIR non rispondenti alla nuova suddivisione. Nel caso citato ritroviamo peraltro, al punto C ("illustrazione della metodologia di analisi adottata"), la formula descritta al punto precedente: "non si è ravvisato di adottare particolari metodologie...trattandosi di un d.d.l. che non presenta di per sé aspetti progettuali di particolare complessità...".

Un d.d.l. corredato invece da una relazione che rispetti la nuova suddivisione in 7 sezioni, è quello recante "Misure a tutela dei segni distintivi delle Forze armate e costituzione della Società "Difesa Servizi Spa"" (A.S. 1373: si veda l'allegato). Questo certo non ne garantisce di per sé la bontà in quanto, e solo a titolo di esempio, anche le nuove "sezioni" possono essere riempite con considerazioni improprie perché esulano da quanto richiesto (si veda in questo caso, la sezione 5 – metodo ed analisi applicati per la

²⁵ In effetti si concorda con chi fa seguire la stessa utilità del procedimento di AIR dalla scelta di una prospettiva teorica differente da quella degli economisti neoclassici, che sia attenta alle difficoltà istituzionali, ai problemi risolvibili in concreto, senza la pretesa di offrire basi scientifiche alle scelte del regolatore (si veda il bel lavoro di R. Perna, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in *Mercato concorrenza e regole*, n.1, aprile 2003, 49 ss.).

²⁶ "Disposizioni in materia di sospensione del processo penale nei confronti delle alte cariche dello Stato" (A. C. 1442; A.S. 903; legge 23 luglio 2008, n. 124).

²⁷ Ad esempio il d.d.l. recante "Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche" (A.C. 1415 – iniziativa del Ministro della Giustizia,

²⁸ A.C. 2072 – iniziativa del MEF.

misurazione degli effetti – laddove si descrive la disciplina sanzionatoria per l'utilizzo illegittimo dei segni distintivi delle Forze armate nonché la disciplina scelta per la costituenda società). Quello che invece preme notare, anche in vista di future utilizzazioni da parte delle amministrazioni, è come sia stata redatta la parte concernente le “procedure di consultazione – modalità seguite e soggetti consultati” (sezione 2): “sulle norme in esame sono state sentite, attraverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, tutte le amministrazioni interessate, e in particolare i Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, e della giustizia, allorquando la Difesa ha chiesto e ottenuto l'autorizzazione alla loro presentazione come emendamento al disegno di legge recante Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia...”.

La Difesa ha cioè ritenuto opportuno “portare alla luce” una procedura che in effetti il Dipartimento per i rapporti con il Parlamento segue prima di concedere l'autorizzazione di tutti gli emendamenti presentati dai ministri ai provvedimenti all'esame delle Camere, in tal modo ritenendo di aver ottemperato a quanto in proposito richiesto dal regolamento AIR. Ora, a parte il fatto che le amministrazioni interpellate potrebbero benissimo avere formulato un parere negativo sugli (ex)emendamenti in questione senza per questo precludere l'autorizzazione del Ministro per i rapporti con il Parlamento (non è così, di fatto, solo in riferimento al parere del MEF), questa è un'interpretazione, se non errata, quantomeno riduttiva, poiché equivarrebbe ad ammettere la possibilità di limitarsi a richiamare, in sede di redazione di AIR su uno qualsiasi dei provvedimenti per i quali essa è prescritta, un mero fatto (ossia l' “aver sentito” qualche altra amministrazione centrale). In altre parole, così facendo si finisce per legittimare un'interpretazione distorta del concetto di “consultazioni”, che è chiaramente più ampio perché comprendente tutte le “categorie di soggetti destinatari dell'intervento o comunque interessati”²⁹.

Del resto, qualora l'amministrazione non avesse potuto svolgere (o svolgere adeguatamente) le consultazioni, basterebbe indicarne le ragioni, eventualità espressamente prevista dallo stesso “modello di redazione”.

5. Ulteriori punti in sospeso e quesiti cui, in futuro, sarebbe utile dare una risposta.

- I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui agli articoli 4 c. 1, 5 c. 4 e 10 c. 1 sono di prossima adozione? (In particolare, il regolamento sulla Vir è stato adottato, come si evince dal paragrafo 2.2 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, oppure è in corso di adozione, come specifica il par. 2.2.5 della medesima?)

²⁹ Così, il Piano di azione, nel quale si legge che “...è di fondamentale importanza che l'amministrazione ascolti le parti interessate, attraverso varie modalità e momenti di consultazione degli *stakeholders*, ossia delle categorie di soggetti destinatari dell'intervento o comunque interessati. Le consultazioni dei soggetti coinvolti possono essere di grande ausilio per l'esatta definizione del problema, per l'elaborazione delle alternative, per la valutazione dei possibili effetti della nuova regolazione. Le consultazioni nell'AIR rappresentano un momento fondamentale di confronto trasparente nella formulazione delle politiche pubbliche e, laddove la scelta dei soggetti consultati sia ragionevolmente improntata al rispetto della imparzialità e della oggettività, esse possono consentire al decisore di ridurre la sua asimmetria informativa, rendendo in tal modo possibile il miglioramento della decisione e della scelta”.

Si ricorda che, in ragione di quanto prescritto dall'art. 14, comma 5, lett. a), della legge n. 246/2005, occorrerà uno strumento normativo secondario anche per la disciplina di questa fase. (anche se il DAGL avrebbe preferito lo strumento più elastico della direttiva trattandosi di “un'attività che necessita di procedure e tecniche da individuare caso per caso”).

- In quante occasioni è stata ritenuta preferibile l'opzione zero, o una differente tipologia di intervento? Può in effetti verificarsi una sorta di "conflitto di interessi" laddove l'amministrazione sia chiamata ad adottare la regolamentazione oggetto di valutazione e verifica (problema di affidabilità del processo e attendibilità verso l'esterno: anche qualora si adottassero metodologie di valutazione sofisticate dei costi e dei benefici, non sarebbe affatto difficoltoso sottovalutare i primi (peraltro difficilmente quantificabili di per sé).
- Il "limitato o mancato svolgimento" delle consultazioni costituirà o meno parametro di valutazione della carenza della relazione?
- Poiché l'articolo 14 della legge n. 246/2005 inserisce tra i principi e criteri direttivi cui il Governo avrebbe dovuto attenersi nell'adozione dei decreti legislativi che avrebbero consentito di salvare le disposizioni statali anteriori al 1 gennaio 1970, nell'ambito del meccanismo noto come "taglia leggi", la lettera d). "identificazione delle disposizioni indispensabili per la regolamentazione di ciascun settore, *anche utilizzando a tal fine le procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolazione*", sarebbe interessante sapere se esse siano davvero state utilizzate.
- Nei casi in cui sarà stato il CdM a deliberare l'esenzione, sarà interessante leggere le motivazioni (art. 9, c. 2, regolamento) in parallelo alle esenzioni disposte dal DAGL, che non si capisce se siano limitate ai due casi previsti esplicitamente (art. 9, c. 1, regolamento).

6. Conclusioni.

I risultati fino ad oggi ottenuti a livello statale in tema di Analisi di Impatto della Regolamentazione sono stati scarsi. Ciononostante l'attenzione mostrata per questa tematica, almeno a livello normativo, non è mai scemata, anche se fino ad oggi sembra essersi trattato più di una risposta ad impulsi provenienti dall'esterno (Ocse, Unione Europea)³⁰ che non di una reale volontà di riformare i meccanismi di produzione delle regole.

Un passo in avanti è stato recentemente compiuto con l'introduzione del principio della programmazione dell'attività normativa del Governo che se dovesse trovare attuazione aprirebbe uno spiraglio concreto per realizzare davvero una valutazione preventiva della normazione (confidando in uno speculare cambio di rotta anche con riguardo alla possibilità di valutazione ex post).

Resterebbero certo tutte le difficoltà afferenti al tema ben più vasto della forma di governo.

³⁰ Da ultimo si veda l'impulso dato (anche) al tema della valutazione di impatto dal "Programma legislativo e di lavoro della Commissione per il 2009" e dal "programma di diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea elaborato dalle Presidenze francese, ceca e svedese". E' utile sottolineare come il Comitato per la legislazione (resoconto di giovedì 15 gennaio), in sede di esame degli stesi, da un lato abbia riconosciuto che "a livello nazionale, sia lo Stato che le Regioni hanno dato, negli ultimi anni, impulso...alla valutazione di impatto..."; dall'altro, come abbia invitato la XIV Commissione a tener conto, nella relazione da presentare all'Aula, dell'opportunità di "implementare le metodologie ed il numero delle valutazioni di impatto"; nella relazione approvata dalla Commissione nella seduta di mercoledì 8 aprile 2009 non è presente invece alcun riferimento riguardante la valutazione di impatto... .

ALLEGATO

UN ESEMPIO DI AIR REDATTA SEGUENDO IL MODELLO ALLEGATO AL DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO 11 SETTEMBRE 2008, N. 170, “REGOLAMENTO RECANTE DISCIPLINA ATTUATIVA DELL’ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE”:

d.d.l recante “Misure a tutela dei segni distintivi delle Forze armate e costituzione della Società "Difesa Servizi Spa"” (A.S. 1373)

Analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR)

Sezione I

CONTESTO ED OBIETTIVI

1) *Sintetica descrizione del quadro normativo vigente*

Il quadro normativo in cui si inserisce la norma relativa alla tutela dei segni distintivi delle Forze armate è costituito dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il codice dei contratti pubblici e lavori, servizi e forniture, dagli articoli 124, 125, 126 e 127 del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante il codice della proprietà industriale, nonché dagli articoli 473, 474 e 517 del codice penale.

Relativamente alla disposizione concernente l’istituzione della società «Difesa Servizi Spa» il quadro normativo di riferimento è costituito dalle norme del codice civile concernenti l’organizzazione e il funzionamento delle società per azioni, nonché dalle analoghe disposizioni con le quali sono state costituite società per azioni interamente in mano pubblica (ad esempio Patrimonio dello Stato Spa).

2) *Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione*

Mancano nell’ordinamento interno disposizioni che consentano la tutela dei segni distintivi delle Forze armate.

Per quel che concerne l’istituzione della società «Difesa Servizi Spa», quale società *in house providing*, si rileva come manchi nell’ordinamento interno una norma che consenta, in carenza di specifica autorizzazione legislativa, il ricorso a tale modello eccezionale, derogatorio alla regola generale dell’affidamento da parte dell’amministrazione aggiudicatrice previa gara, elaborato dalla stessa giurisprudenza comunitaria.

3) *Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo*

Il disegno di legge è rivolto a dare soluzione al problema della mancanza di una disciplina che tuteli i segni distintivi delle Forze armate dal loro utilizzo improprio da parte di terzi, consentendo nel contempo all’amministrazione di disporre sotto il profilo negoziale, nonché a dotare l’Amministrazione della difesa di uno strumento

gestionale efficace ed efficiente, come la società Difesa Servizi Spa per la gestione delle attività correlate alla:

- e) valorizzazione del patrimonio immobiliare, ai sensi dell'articolo 14-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- f) stipula e gestione dei contratti di sponsorizzazione;
- g) gestione delle attività negoziali correlate alle esigenze di approvvigionamento del Dicastero nei settori non direttamente connessi all'attività operativa da individuarsi con decreto del Ministro della difesa;
- h) la gestione amministrativa e finanziaria della concessione in uso temporaneo, a titolo oneroso, previa autorizzazione del Ministro della difesa, dei mezzi e dei materiali prodotti dall'industria nazionale e acquisiti dalle Forze armate, per effettuare prove dimostrative in Italia e all'estero, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 24 dicembre 1985, n.808.

Tali interventi sono, peraltro, determinati dall'esigenza di consentire alla Difesa di disporre di meccanismi di «autofinanziamento» al fine di compensare le riduzioni delle disponibilità di bilancio operate negli ultimi anni nel quadro delle manovre di contenimento della spesa pubblica.

4) *Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e gli indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento*

Gli obiettivi dell'intervento normativo in esame sono costituiti:

- dall'efficace preclusione dall'utilizzo improprio dei segni distintivi delle Forze armate e dalla possibilità di una loro utilizzazione economica da parte dell'Amministrazione;
- dalla realizzazione di valide forme di autofinanziamento per la Difesa, con i conseguenti vantaggi in termini di riduzione delle spese a carico del bilancio dello Stato;
- ottimizzazione delle attività riferite a problematiche gestionali particolarmente complesse, quale, ad esempio, quella concernente la valorizzazione del patrimonio immobiliare della Difesa;
- affiancamento alle strutture dell'Amministrazione ai fini dell'ottimizzazione dell'attività di approvvigionamento attraverso la stipula di accordi quadro nell'espletamento delle funzioni di centro di committenza per il comparto difesa.

5) *Indicazione delle categorie di soggetti pubblici e privati destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio*

Le disposizioni recate dall'articolo 1 si rivolgono a tutti i cittadini, all'Amministrazione della difesa e all'autorità giudiziaria per l'applicazione del regime sanzionatorio.

Le disposizioni di cui all'articolo 2 investono le competenze dell'Amministrazione della difesa e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sezione 2

PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

Procedure di consultazione effettuate – Modalità eseguite e soggetti consultati

Sulle norme in esame sono state sentite, attraverso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, tutte le amministrazioni interessate, e in particolare i Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, e della giustizia, allorché la Difesa ha chiesto e ottenuto l'autorizzazione alla loro presentazione come emendamento al disegno di legge recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia» (atto Senato n. 1195 ex atto Camera 1441-ter).

Sezione 3

VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (OPZIONE ZERO)

Valutazione «opzione zero» e prevedibili effetti

La scelta di non intervenire in materia di tutela dei segni distintivi delle Forze armate non è percorribile in quanto ciò significherebbe continuare ad esporre l'Amministrazione al concreto rischio di un loro utilizzo improprio, con possibile nocimento del patrimonio storico e culturale dell'istituzione militare.

L'«opzione zero» relativamente alla norma sull'istituzione della società «Difesa Servizi Spa» metterebbe a rischio la realizzazione dei prioritari obiettivi indicati alla sezione 1.

Sezione 4

VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

Non sono state valutate opzioni alternative.

Sezione 5

GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA

Metodo ed analisi applicati per la misurazione degli effetti

Per quanto riguarda l'articolo 1, è stato scelto di dettare la disciplina di carattere sanzionatorio per l'utilizzo illegittimo dei segni attraverso il rinvio alla analoga normativa dettata dal decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, recante il codice della proprietà industriale, cui peraltro è stato fatto riferimento, come parametro, ai fini della determinazione dell'ammontare della multa da irrogare in caso di utilizzo illegittimo dei segni distintivi delle Forze armate. Al fine, poi, di individuare quali siano i segni distintivi oggetto della tutela disposta dalla norma si è ritenuto necessario prevedere apposito

regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Relativamente all'articolo 2, in analogia a quanto operato per la costituzione di altre società per azioni in mano interamente pubblica (ad esempio Patrimonio Stato Spa costituita con decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002, n. 112) si è scelto di dettare una disciplina di carattere speciale, in parte derogatoria rispetto a quella civilistica, nel rispetto della più recente giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia.

Sezione 6

INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

Le disposizioni in esame non comportano un impatto significativo sull'attività delle imprese.

Sezione 7

MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO

A seguito dell'entrata in vigore della legge, il Ministero della difesa dovrà predisporre il regolamento che individua i segni distintivi oggetto della specifica tutela apprestata, nonché provvedere all'approvazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dello statuto della società «Difesa Servizi Spa», e alla nomina degli organi societari.

BIBLIOGRAFIA

Accordo tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità Montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione

Camera dei Deputati, XV legislatura, Comitato per la legislazione, *Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione*, secondo turno di presidenza (6 aprile 2007 – 5 febbraio 2008)

Camera dei Deputati, XV legislatura, Servizio Studi, Quaderni, *Analisi di impatto ed Unione europea – Le iniziative della Commissione europea*, n. 4, 14 novembre 2006

Camera dei Deputati, XV legislatura, Servizio Studi, Documentazione e ricerche, *La Relazione del Governo sullo stato di attuazione dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) per l'anno 2006*, n.107, 14 novembre 2007

Camera dei Deputati, XVI legislatura, Servizio Studi, Documentazione e ricerche, *Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione e di analisi tecnico-normativa*, n. 27, 11 novembre 2008

Consiglio di Stato – Sezione consultiva per gli atti normativi. *Parere sullo schema di regolamento recante disciplina dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR)*, adunanza del 21 aprile 2008

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, “*Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*”. (GU n. 257 del 3-11-2008)

Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009, *Istruttoria degli atti normativi del Governo*

N. Lupo, *L'informazione parlamentare nell'istruttoria legislativa in Commissione*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, Vol. II, La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001, 227 ss.

B. Malaisi, *Il ruolo del Governo nell'ambito delle politiche di semplificazione normativa*, in *Federalismi.it*, 28 gennaio 2009

P. Mariuzzo e M. Martelli, *Un kit di sopravvivenza per l'Air: la progettazione “leggera”*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 153-154, luglio-dicembre, 2006, 97 ss.

A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3, 2009, 229 ss.

R. Perna, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in *Mercato concorrenza e regole*, n.1, aprile 2003, 49 ss.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR)*, trasmessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 13 luglio 2007, reperibile sul sito www.governo.it

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione*, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 15 giugno 2007

F. Sarpi, *L'applicazione dell'analisi costi-benefici nell'Air*, in *Rivista trim. di Scienza dell'Amm.*, n. 1, 2002, 87 ss.

Senato della Repubblica, XVI legislatura, Servizio per la qualità degli atti normativi, Dossier n. 5, *Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito*, luglio 2008

Senato della Repubblica, XVI legislatura, Servizio per la qualità degli atti normativi, Dossier n. 19, *Valutare le politiche pubbliche – Italia: indicazioni da una iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, Cnel, su “Il lavoro che cambia”*, marzo 2009

M. Tripaldi, *Le procedure legislative e le strutture finalizzate al miglioramento della produzione normativa del Governo*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, Vol. II, La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2001, 187 ss.