

RELAZIONE AIR

OGGETTO: Adozione del " Regolamento – Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR).

Il Consiglio

Introduzione.

La presente Relazione di analisi di impatto della regolazione descrive il contesto normativo, le motivazioni, gli obiettivi e le fasi del procedimento che ha dato luogo all'adozione del "Regolamento per la disciplina dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della Regolamentazione (VIR)" (di seguito "Regolamento").

Il contesto normativo.

La necessità di adottare formalmente un Regolamento è sorta, in primis, per effetto delle disposizioni normative che hanno introdotto, nel nostro ordinamento, l'AIR e la VIR.

Ci si riferisce in particolare alla Legge 29 luglio 2003 n. 229 la quale, all'art. 12, ha previsto che le Autorità Amministrative Indipendenti con funzioni di vigilanza, di controllo o regolatorie si debbano dotare "nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti" di forme e metodi di analisi di impatto della regolamentazione per l'emanazione degli atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione.

Inoltre, l'art. 25 comma 1 lettera c) della legge 18 aprile 2005 n. 62 "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004", ha previsto che questa Autorità si deve dotare "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.

A ciò si aggiunga, con particolare riferimento all'Autorità, il dettato dell'art. 8, comma 1 del Codice dei Contratti, a mente del quale "L'Autorità 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. Al fine di migliorare la qualità dei propri atti, l'Autorità utilizza metodi di consultazione preventiva, consistenti nel dare preventivamente notizia del progetto di atto e nel consentire agli interessati di far pervenire le proprie osservazioni, da valutare motivatamente."

Le ragioni di scelta di intervento.

La scelta di adottare il Regolamento è comunque coerente con il modus procedendi dell'Autorità, che tradizionalmente ha fatto precedere l'adozione di atti di regolamentazione da forme di consultazione estesa, coinvolgendo sia direttamente gli stakeholders (attraverso tavoli tecnici o inviti diretti a presentare le proprie

osservazioni) sia in generale tutti i soggetti interessati, anche attraverso forme di consultazione on-line.

All'esperienza maturata si sono aggiunte le indicazioni di better regulation in ambito OCSE, le recenti indicazioni comunitarie di smart regulation, nonché le nuove competenze attribuite all'Autorità dai recenti interventi legislativi, quali quelli in materia di predisposizione di bandi-tipo, di qualificazione degli operatori economici e di determinazione dei prezzi di riferimento.

Si è pertanto ritenuto opportuno proceduralizzare l'iter per l'adozione degli atti di carattere generale dell'Autorità, al fine di giungere a soluzioni il quanto più possibile condivise, garantendo la più ampia, chiara e trasparente partecipazione al processo decisionale, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti portatori di interessi correlati all'atto e la valutazione di tutti gli elementi pro o contro determinate soluzioni alternative.

Il Regolamento, che disciplina in un unico quadro logico le attività di AIR e VIR, affianca il Regolamento recante la Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 243 del 18-10-2011). Poiché si tratta di un regolamento che disciplina le procedure per l'AIR e la VIR non si ritiene che dalla sua adozione possano scaturire particolari effetti su alcuno degli operatori economici interessati e, pertanto, non si procede oltre con l'analisi degli effetti attesi dal provvedimento.

La consultazione pubblica.

Gli aspetti più rilevanti dell'emanando Regolamento sono stati sottoposti a consultazione attraverso la pubblicazione, in data 27 giugno 2013, del relativo Documento di consultazione sul sito dell'Autorità, al seguente link:

http://10.119.128.168/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ConsultazioniOnLine/_consultazioni/_allegatoConsultazione?idAllegato=811096fa0a7780a5006f5ee66eb343af, con termine per la presentazione delle osservazioni veniva fissato al 5 settembre 2013

Entro la data prevista sono pervenute le osservazioni dell'Osservatorio AIR sulle Autorità indipendenti.

Le osservazioni ricevute.

L'Osservatorio AIR ha sottolineato, in generale, la rilevanza dell'adozione da parte dell'Autorità di una disciplina specifica relativa all'AIR ed alla VIR, sia per il rilievo crescente delle funzioni esercitate dall'Autorità ed il conseguente maggiore impatto delle proprie decisioni, sia perché la scelta di adottare strumenti di AIR e VIR è in linea con quanto deciso negli ultimi anni dalla quasi totalità delle Autorità indipendenti. Quanto al merito delle ipotesi sottoposte a consultazione, le osservazioni formulate dall'Osservatorio possono essere sintetizzate come segue:

1) relativamente all'**ambito di intervento**: l'Osservatorio, pur condividendo la scelta di riservare il ricorso all'AIR e VIR ai soli provvedimenti di carattere generale, osserva

che sarebbe preferibile circoscrivere in modo più puntuale i casi in cui l'analisi di impatto sarà (o non sarà) svolta, in modo da chiarire ulteriormente sia agli uffici dell'Autorità che agli stakeholders i casi in cui è ragionevole attendersi un'AIR (o una VIR).

Tali osservazioni sono, in linea di principio, condivisibili. Tuttavia, occorre evidenziare come allo stato non sia possibile individuare compiutamente i casi in cui l'AIR o la VIR sarà svolta, trovandoci in una fase "sperimentale" di introduzione dell'AIR e della VIR nel sistema regolamentare dell'Autorità, mentre si ritiene che l'individuazione dei singoli casi potrà avvenire dopo un congruo periodo di tempo di osservazione della casistica emersa nella prassi applicativa. Nel Regolamento sono stati indicati gli atti per i quali è presumibile che non si proceda ad un'AIR o ad una VIR.

2) Relativamente alla **programmazione e trasparenza**: pur condividendo la scelta di prevedere forme diversificate di AIR ("estese" e "semplificate") e di programmare l'attività di valutazione, attraverso la calendarizzazione degli stessi interventi, l'Osservatorio AIR osserva che: **i)** la struttura del calendario dovrebbe consistere in una distribuzione temporale (es. trimestrale), relativa ad uno o più anni, dei provvedimenti programmati dall'Autorità distinti per materia, con l'indicazione dei relativi obiettivi e della motivazione per cui si ritiene necessario svolgere l'AIR; **ii)** indipendentemente dai criteri di selezione, dei casi da sottoporre a AIR e VIR, andrebbe garantita massima trasparenza alle AIR realizzate, pubblicandole in apposita sezione del sito dell'Autorità (ad es., per anno e materia); **iii)** sarebbe preferibile indicare in modo più puntuale sia agli Uffici che agli stakeholders i criteri sulla base dei quali l'analisi di impatto sarà (o non sarà) svolta in modo esteso; **iv)** dovrebbero essere indicati preventivamente i contenuti minimi ed indispensabili delle due diverse tipologie di AIR; **v)** andrebbe valutata l'opportunità di realizzare una vera e propria "agenda regolativa", relativa alla programmazione di tutti i provvedimenti generali previsti dall'Autorità nel periodo di riferimento, piuttosto che un calendario relativo solo all'AIR e l'agenda indicherebbe sia i provvedimenti da sottoporre ad AIR, sia quelli da escludere.

Anche tali osservazioni sono, in linea di principio, senz'altro condivisibili. Alcuni degli elementi evidenziati fanno già parte del Regolamento proposto, altri appartengono già alla tradizione dell'Autorità, come ad esempio quelli relativi alla trasparenza, in quanto l'Autorità attualmente pubblica tutte le osservazioni ricevute in sede di consultazione. La principale novità contenuta nel Regolamento è rappresentata dalla volontà di rispondere a tutte le osservazioni ricevute e far confluire tali risposte in un documento di analisi della regolazione che contenga ulteriori analisi sull'impatto del provvedimento emanato. Risulta, invece, difficile, per l'ampia varietà dei possibili atti che l'Autorità può emanare e per l'eterogeneità del mercato di riferimento, circoscrivere, almeno in questa fase sperimentale, i criteri sulla base dei quali l'AIR sarà svolta in forma estesa e i contenuti minimi dei due tipi di AIR. In ogni caso si osserva che, poiché per ogni atto di regolazione formalmente inteso l'Autorità intende

procedere quanto meno mediante consultazione pubblica, il calendario AIR coincide di fatto con "l'agenda regolativa".

Infine, si evidenzia come non si ritenga opportuno creare una sezione ad hoc del sito dell'Autorità sulle AIR realizzate, in quanto appare più corretto pubblicare il documento contenente l'AIR unitamente all'atto regolativo cui si riferisce.

3) Relativamente alla **consultazione e contenuti dell'AIR**: in generale l'Osservatorio condivide i contenuti del documento di consultazione. Tuttavia non risulterebbe sufficientemente chiaro il rapporto tra i seguenti elementi: **a)** scelta del numero di documenti di consultazione; **b)** istituzione di tavoli tecnici a cui partecipano rappresentanti degli stakeholders e criteri con i quali saranno individuati; **c)** decisione di pubblicare la bozza dell'atto da emanare.

Nel caso in cui l'Autorità decidesse di procedere ad una sola consultazione, per l'Osservatorio andrebbe comunque assicurato un feedback ai soggetti consultati, ad esempio con un apposito documento predisposto all'esito dell'esame delle osservazioni pervenute. In tale occasione, l'Autorità potrebbe rendere noto di non voler procedere ad ulteriori consultazioni ritenendo l'istruttoria conclusa. Inoltre, l'Osservatorio segnala l'opportunità di adottare delle "linee guida" sui contenuti specifici dei documenti richiesti alle strutture dell'Autorità (documenti di consultazione, relazioni AIR e VIR, ecc.), ed auspica che il Regolamento specifichi in dettaglio tali contenuti, collegandoli sia alle fasi dell'AIR e della VIR, sia ai diversi momenti tipici dell'istruttoria ordinaria dell'Autorità.

Anche tali osservazioni sono da ritenersi condivisibili e in parte già integrati nel Regolamento. Per quanto concerne le linee guida interne sulle modalità di conduzione dell'AIR, l'Autorità sta valutando se formalizzarle e renderle conoscibili all'esterno.

4) Relativamente alla **VIR** : l'Osservatorio segnala l'opportunità di programmare le attività sottoposte a VIR e di pubblicare un calendario pubblico che consenta agli stakeholders di sapere in anticipo quali provvedimenti saranno sottoposti a VIR in un determinato periodo. Resta comunque fermo che la VIR non deve essere intesa come procedimento da seguire una tantum, ma come un processo continuo ed ininterrotto di monitoraggio e valutazione. A giudizio dell'Osservatorio la valutazione, in sede di VIR, dovrebbe includere anche elementi qualitativi relativi, quali ad esempio l'esame delle contrapposizioni normative e delle criticità legate alla sovrapposizione o interpretazione di norme e atti disciplinanti la stessa materia. A giudizio dell'Osservatorio, inoltre, il documento di consultazione VIR, oltre a richiamare l'atto oggetto di valutazione, dovrebbe contenere gli esiti dell'attività di monitoraggio (basata su indicatori definiti ex ante e riferita ad un adeguato lasso temporale) in modo da condividere con i consultati le informazioni raccolte nel corso del tempo dall'Autorità. La stessa consultazione dovrebbe essere utilizzata nell'intero "ciclo di vita" del provvedimento, in modo da far emergere punti di forza e di debolezza della regolazione nel corso del tempo. A giudizio dell'Osservatorio infine la previsione di un indirizzo di posta elettronica da utilizzare per inviare segnalazioni, rischierebbe di

essere insufficiente, essendo necessario organizzare un percorso strutturato di consultazione a supporto delle VIR che intervenga in diverse fasi, quali quella della individuazione dei provvedimenti (o, più in generale, materie) da sottoporre a VIR, della individuazione e valutazione di specifiche criticità emerse in sede di attuazione; della valutazione dell'efficacia, dei costi inattesi, delle incongruenze, ecc. della disciplina oggetto di valutazione; della individuazione di possibili revisioni. Da ultimo, l'Osservatorio segnala la necessità di garantire la trasparenza dei risultati della VIR attraverso la loro pubblicazione su una sezione dedicata del sito dell'Autorità, al pari di quanto avviene per l'AIR.

Si ritiene che, in linea generale, anche le considerazioni e le osservazioni formulate dall'Osservatorio in tema di VIR siano da condividere e che il Regolamento di fatto già le recepisca. Così come per l'AIR, l'Autorità si riserva di valutare l'opportunità di creare una sezione ad hoc per le analisi VIR realizzate.

Alla luce di tutto quanto sopra, non avendo ricevuto osservazioni da parte di altri soggetti, l'Autorità ritiene di aver acquisito elementi sufficienti per l'adozione dell'atto finale.

Considerazioni finali - VIR

Considerata la natura e la rilevanza dell'atto adottato, nonché il contesto "sperimentale" in cui lo stesso si colloca, si ritiene necessario che il Regolamento, dopo l'emanazione e l'applicazione per un congruo lasso di tempo (quale potrebbe essere un anno) venga sottoposto a VIR.