

NUVV Regione Lazio

L'utilizzo dell'Analisi Impatto della Regolazione AIR nelle regioni italiane

Premessa

Il presente rapporto fa parte di un filone di attività in seno al Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Lazio – NUVV Lazio – orientato al supporto dell'amministrazione regionale per il miglioramento della qualità normativa regionale. Questo rapporto rappresenta una prima fase dell'attività del NUVV Lazio, nella quale si è avviata una ricognizione sull'utilizzo dell'AIR nelle altre regioni italiane a sostegno dei processi di regolazione (maggio 2005)

1. Cos'è l'AIR?

L'analisi dell'Impatto della Regolazione (AIR) si è diffusa di recente anche in Italia come strumento moderno per il miglioramento dei processi regolativi allo scopo di rendere più trasparenti e funzionali le politiche di regolazione adottate in vari settori economici pubblici e privati.

La caratteristica più importante di questo nuovo strumento è quella di prefigurare le possibili conseguenze della regolamentazione, tradotte in termini di vantaggi e svantaggi, per le categorie di soggetti coinvolti nel processo regolativo.

Il suo utilizzo consiste in una serie di attività a carico dell'amministrazione regolatrice mirate alla raccolta e allo studio di informazioni quantitative e qualitative tali da prefigurare gli effetti futuri della regolazione.

Secondo la definizione dell'OCSE, l'AIR "comprende una gamma di metodi finalizzati a valutare sistematicamente l'impatto negativo e positivo sia delle nuove proposte di regolazione, sia della regolazione vigente"¹.

¹ Oecd 1997, p.7.

Dal punto di vista del sostegno concreto al policy making, l'AIR prevede la formulazione di opzioni regolative alternative, delle quali si conoscono vantaggi e svantaggi, che permettono al legislatore di adottare la soluzione più conveniente, compresa la non modificazione dello status quo².

2. Quando è stata introdotta in Italia?

In risposta alle raccomandazioni dell'OCSE degli anni '90, l'Italia ha importato l'AIR attraverso la legge n.50 del 1999. Questa Legge se da un lato ha reso obbligatoria l'AIR per i decreti ministeriali e interministeriali - anche se molti schemi di provvedimenti possono essere esentati - dall'altro ha evitato l'applicazione immediata dell'AIR, prevedendo un periodo di sperimentazione prima della attuazione definitiva.

Nel 2000, con alcune Direttive della Presidenza del Consiglio dei ministri (27.03.2000; 21.09.2001), il governo ha avviato il percorso di sperimentazione dell'AIR. La sperimentazione ha riguardato sia i singoli ministeri (ad esempio il Ministero dei trasporti) sia le Regioni che in misura diversa hanno aderito ad alcuni programmi di supporto per la sperimentazione dell'AIR. Lo scopo della sperimentazione è quello di verificare l'uso dell'AIR individuando da un lato la fattibilità metodologica e dell'altro la possibile collocazione all'interno degli uffici delle amministrazioni che prevedono di utilizzare costantemente questo strumento.

3. Quando si utilizza?

Dal punto di vista giuridico non esiste un obbligo per le amministrazioni regionali a usare le tecniche AIR, è stato tuttavia rilevato nel corso degli ultimi anni la necessità di dotarsi di strumenti che permettano di ridurre al minimo le eventuali duplicazioni con il sistema centrale e che permettano di migliorare la qualità della regolazione regionale. La riforma del titolo V della Costituzione ha infatti contribuito a vivacizzare l'attenzione delle Regioni verso strumenti che contribuiscano a gestire al meglio l'esercizio dei nuovi poteri per gli interventi normativi finalizzati a

- aprire il mercato in caso di liberalizzazioni parziali;
- assicurare il corretto funzionamento del mercato
- garantire interessi sociali³

² G.Meli, P.Saroglia, *La Sperimentazione dell'AIR nell'esperienza piemontese*. Working paper marzo 2004. Laboratorio di Politiche. Libreria Stampatori.. Torino. www.lapo.corep.it

³ Regione Toscana – MIPA, *Analisi di impatto della regolamentazione: Manuale di pratiche*. Roma, settembre 2004

Per quanto riguarda i campi di applicazione concreta dell'AIR, alla luce delle sperimentazioni svolte in Italia l'AIR ha dimostrato di essere utile nei seguenti casi:

- nei casi in cui la regione deve adottare normative in cui si stabiliscono criteri generali o principi di azione che rimandano la disciplina di dettaglio ad altri regolamenti;
- nei casi in cui la regione interviene sull'organizzazione e sulle procedure della regione o di altre amministrazioni pubbliche (ad es. meccanismi di semplificazione);
- nei casi di intervento di pianificazione all'interno di ambiti definiti (es. piano dei trasporti).

E' preferibile invece che l'AIR non venga utilizzata nei casi seguenti:

- nei casi in cui i provvedimenti sono di scarsa rilevanza
- nei casi in cui si devono fare delle scelte in merito alla distribuzione delle risorse tra diversi ambiti;
- interventi per l'introduzione di imposte e tributi⁴.

4. Cosa fanno gli altri paesi Europei?

La diffusione dell'AIR in Europa è da attribuire all'azione dell'Ocse, che nel corso degli anni '90 ha sottolineato in più circostanze la necessità del miglioramento della regolazione, pubblicando alcune linee guida e formulando delle raccomandazioni – *"Improving the Quality of Government Regulation"* del marzo 1995.

Nel panorama europeo, escluso il Regno Unito dove l'AIR si è affermata da molti anni, la situazione è molto simile a quella italiana: l'AIR è stata introdotta nel sistema regolativo, ma con un utilizzo non ancora a regime nel processo legislativo. Francia e Germania ad esempio, pur avendo adottato delle posizioni favorevoli alla sua introduzione, non hanno raggiunto un livello di utilizzazione costante dell'AIR. Fa eccezione la Danimarca che è stato il primo paese che ha introdotto l'AIR come strumento di valutazione della regolazione.

⁴ Regione Toscana – Op. cit.

Gli esempi più significativi dell'utilizzo dell'AIR arrivano dai paesi anglosassoni. In Gran Bretagna e negli Stati Uniti l'utilizzo dell'AIR è una pratica diffusa e utilizzata costantemente nelle decisioni regolative dei livelli di governo centrale. Inizialmente, l'AIR era uno strumento adottato esclusivamente per la definizione degli effetti economici della regolazione; via via nel corso degli anni '80 si è avuta una progressiva estensione del suo utilizzo, passando da uno strumento che analizzava solo i costi di adeguamento delle imprese ad uno strumento che considerava la totalità degli effetti sulla collettività – cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

5. Cosa fanno le Regioni italiane?

Quasi tutte le Regioni hanno manifestato una progressiva apertura per l'adozione dell'AIR per il miglioramento dei processi regolativi, ma solo per alcune regioni si può dire che ci sia stata una volontà concreta di operare attraverso questo strumento.

Per la descrizione dell'adozione dell'AIR nelle regioni italiane si possono adottare due chiavi di lettura: una operativa e una formale. Quella operativa riguarda l'attività concreta messa in campo per applicare l'AIR, che per la maggior parte delle regioni ha significato condurre delle sperimentazioni su diverse misure regolative, quella formale riguarda l'introduzione di norme che contemplino l'utilizzo dell'AIR nel contesto regionale, con l'individuazione degli uffici preposti al suo svolgimento.

In questo paragrafo si è preferito raggruppare le regioni a seconda dell'impegno prestato e dei provvedimenti normativi adottati per l'utilizzo dell'AIR nelle seguenti categorie:

- regioni che hanno introdotto norme per l'utilizzo dell'AIR
- regioni che hanno svolto la sperimentazione

5.1 Regioni che hanno introdotto norme per l'utilizzo dell'AIR

Basilicata

La Basilicata è la Regione che per prima ha adottato un provvedimento formale per l'introduzione dell'AIR nel processo regolativo. Infatti la Basilicata ha adottato un'apposita legge per l'introduzione di strumenti di miglioramento della qualità normativa richiamando esplicitamente l'AIR. E' da precisare che tuttavia, nonostante il richiamo formale dell'AIR, l'attuale utilizzo in seno agli organi legislativi regionali è

scarso e attualmente non sono state messi pienamente in pratica i propositi di miglioramento della qualità normativa, espressi nella legge⁵.

Lombardia

La Lombardia ha deciso di avviare "un sistema di analisi preventiva sull'impatto delle proposte di legge e di regolamento". Si tratta di un provvedimento molto recente che prevede di mettere in atto questo sistema di analisi nel corso del 2005. Più precisamente questa sperimentazione è legata all'entrata in vigore della legge regionale n.1 del febbraio 2005 "Interventi di semplificazione – Abrogazione di leggi e regolamenti regionali – Legge di semplificazione 2004".

Prima di questo provvedimento la Lombardia aveva attivato nel 2002 alcuni uffici per l'adesione al programma di sperimentazione gestito dal Formez, con la partecipazione di alcuni funzionari alle attività formative sullo svolgimento dell'AIR, tuttavia nella fase di sperimentazione operativa l'esperienza Lombarda non ha avuto seguito.

Friuli Venezia Giulia

Nel 2004 il Friuli Venezia Giulia ha istituito il "Servizio per la qualità dell'azione amministrativa e Air"⁶. La Regione ha organizzato un percorso di formazione per la maggior parte dei dipendenti nel 2003 e nel 2005 ha avviato la prima sperimentazione su due atti di competenza regionale che è ancora in corso.

5.2 Regioni che hanno svolto la sperimentazione

Esiste un gruppo di Regioni che ha svolto la sperimentazione senza avere ancora previsto l'introduzione di norme sull'AIR nel contesto regionale. Queste Regioni hanno intrapreso un percorso di progressivo avvicinamento allo strumento a partire dal 2002, dapprima con l'adesione ai programmi formativi sull'AIR, e successivamente operando direttamente con i funzionari che avevano preso parte ai corsi formativi per svolgere le analisi di sperimentazione. Con tempi e contesti diversi ognuna di queste Regioni ha concluso nel corso del 2003 la sperimentazione portando a termine il percorso di orientamento sull'AIR.

Toscana

⁵ Legge Regionale 17 aprile 2001, n. 19 "Introduzione e disciplina dell'analisi di Impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici".

⁶ D.P.Reg. 27 agosto 2004, n. 0277/Pres. "Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli Enti regionali".

La regione che ha l'esperienza più consolidata nell'utilizzo dell'AIR è la Toscana che già da diversi anni svolge un'attività di sperimentazione per verificare sia l'effettiva fattibilità di questa analisi per i disegni di legge regionale, sia la possibile collocazione all'interno degli uffici. La Toscana ha iniziato la sperimentazione nel 2001 e ha costantemente operato nella sperimentazione per 4 anni consecutivi, affiancando all'applicazione concreta dell'AIR la formazione del personale regionale degli uffici incaricati per lo svolgimento degli studi, con il supporto del Consorzio MIPA (Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni).

I casi su cui si è fatta la sperimentazione in Toscana sono:

- Pianificazione territoriale delle farmacie regionali
- Efficienza energetica in edilizia
- Disciplina dell'esercizio della somministrazione di bevande e alimenti
- Autorizzazione e accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali
- Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili
- T.U. Artigianato – Revisione della struttura e delle funzioni delle C.P.A. e della CRAT
- Regolazione dell'attività pesca e turismo.

L'attività della Toscana prosegue attualmente con la formazione del personale e con la stesura di un manuale di pratiche redatto per fornire un supporto pratico per lo svolgimento dell'AIR nell'ambito regionale⁷.

Dal punto di vista formale la Toscana non ha ancora adottato nessuna norma regionale per l'utilizzo istituzionale dell'AIR. Di recente però la regione ha firmato un "Patto per lo sviluppo" con le associazioni, enti locali, ecc. nell'ambito del quale è stata aggiunta anche l'opportunità di utilizzare l'AIR.

Piemonte

Un'altra regione che ha dimostrato notevole interesse per l'AIR è il Piemonte. Il Piemonte ha avviato un percorso di formazione e sperimentazione nel 2002 con l'ausilio del Formez. I casi di sperimentazione hanno riguardato:

- Sicurezza nella fruizione delle piste da sci
- Interventi di sostegno alle attività produttive: il sistema dei controlli
- Commercializzazione della stampa quotidiana e periodica

⁷ Regione Toscana – MIPA, *Analisi di impatto della regolamentazione: Manuale di pratiche*. Roma, settembre 2004

La sperimentazione in Piemonte ha coinvolto sia gli uffici del Consiglio regionale che quelli dell'ufficio legislativo della Giunta regionale. Nel corso dell'ultimo ciclo di sperimentazione però si è fatta strada l'ipotesi di convogliare l'AIR esclusivamente verso gli uffici della Giunta con la creazione di un apposito organo che si occupi dello svolgimento dell'AIR.

Sotto il profilo formale anche il Piemonte non ha ancora assunto nessuna norma di introduzione dell'AIR anche se si sta profilando il chiaro intendo di istituzionalizzare nel corso del 2005 l'utilizzo di questo strumento per la produzione normativa regionale.

Altre Regioni

Tra le regioni che hanno svolto la sperimentazione dell'AIR su argomenti di diversa natura sono:

Emilia Romagna

Veneto

Abruzzo

Umbria

Molise

Campania

Lazio

Sardegna

Sicilia

E' chiaro che per ciascuna regione il coinvolgimento e l'interesse suscitato a seguito della sperimentazione è stato vario e il fattore che ha contribuito a stimolare l'interesse e l'eventuale prosecuzione della sperimentazione è stato prevalentemente il contesto, inteso come sensibilità verso queste analisi e potenzialità della corretta esecuzione dell'AIR.

Nella tabella seguente sono sintetizzate le informazioni dei paragrafi precedenti.

Tab. 1

	Regione	Sperimentazione AIR	Adozione di norme AIR
1	Valle d'Aosta		
2	Piemonte	X	
3	Lombardia		X

4	Veneto	X	
5	Friuli Venezia Giulia	X	X
6	Liguria	-	-
7	Emilia Romagna	X	
8	Toscana	X	
9	Marche	-	-
10	Abruzzo	X	
11	Molise	X	
12	Umbria	X	
13	Lazio	-	-
14	Campania	X	
15	Puglia	-	-
16	Basilicata		X
17	Calabria	-	-
18	Sicilia	-	-
19	Sardegna	-	-

La situazione del Lazio

Dal punto di vista operativo 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 con il supporto degli uffici legislativi 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. Nel corso della sperimentazione sono stati definiti i presupposti dell'intervento nel:

- miglioramento della qualità dei servizi socioassistenziali e revisione delle procedure in attuazione della normativa nazionale sui "requisiti minimi".
- decentramento delle competenze amministrative per il rilascio delle autorizzazioni e la vigilanza.⁸.

Dal punto di vista formale la Regione Lazio ha visto la presentazione di un disegno di legge, durante il periodo di legislatura 2000-06, che contemplava l'utilizzo di alcuni

⁸ L'analisi di impatto della regolazione. Le esperienze regionali. Formez. Roma 2003

strumenti di analisi volti alla *better regulation*. L'articolazione del disegno 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. Il disegno di legge "Promozione della razionalizzazione del miglioramento della qualità e del riordino della normazione regionale" che prevedeva un intero articolo di Introduzione dell'AIR, presentato nel 2001, non fu successivamente approvato.

Da ultimo, con l'adozione del Documento di Programmazione Economico Finanziaria 2006-2008, il Lazio sembra rilanciare formalmente la promozione di analisi degli effetti delle norme di regolazione regionale a supporto dei processi decisionali nell'ambito dell'azione più generale di semplificazione amministrativa.