



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N. 4/1 DEL 30.01.2018

Oggetto: **Direttive sull'Analisi di impatto della regolazione (AIR). Legge regionale 20 ottobre 2016, n. 24 (Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi).**

Il Presidente rappresenta che l'art. 9 della legge regionale 20 ottobre 2016, n. 24 (Norme sulla qualità della regolazione e di semplificazione dei procedimenti amministrativi) ha introdotto nell'ordinamento regionale l'Analisi di impatto della regolazione (AIR), definendone i contenuti e la struttura, nonché demandando alla Giunta regionale l'individuazione, tra gli atti di propria competenza, delle tipologie da assoggettare ad AIR, che, peraltro, si prevede sia predisposta dalla struttura della Giunta regionale preposta all'assistenza tecnico – giuridica e legislativa (il Servizio affari legislativi e del Buras della Direzione generale dell'Area Legale).

La disposizione sopra indicata, in particolare, stabilisce che l'Analisi di impatto della regolazione (AIR) “consiste nella valutazione preventiva socio-economica degli interventi normativi proposti dalla Giunta regionale sulle attività dei cittadini e delle imprese, e sull'organizzazione e sul funzionamento del sistema dell'amministrazione pubblica della Sardegna definito dall'articolo 1 della legge regionale 13 novembre 1998, n. 31 (Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione), e successive modifiche ed integrazioni.” (comma 1) e che “l'AIR è effettuata mediante comparazione di differenti ipotesi di intervento normativo, ivi compresa quella del mancato intervento.” (comma 2).

Il Presidente evidenzia che l'introduzione di tale metodologia di analisi dell'impatto della regolamentazione sul sistema socio – economico si pone in linea con la disciplina compiuta che lo strumento ha ricevuto a livello statale, a partire dalla L. n. 246/2005 (art. 14), come modificata dalla L. n. 183/2011 e da ultimo con il D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, avente ad oggetto il “Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”. La stessa risulta parimenti in linea con l'inquadramento che l'istituto ha avuto nell'ambito dell'Unione Europea – con le Comunicazioni della Commissione Europea “EU Regulatory Fitness” COM (2012) 746 del 12 dicembre 2012; “Better Regulation for better results” – an EU Agenda” COM (2015) 215 del 19 maggio 2015; “Better regulation: delivering better results for a stronger Union” COM (2016) 615 del 14 settembre 2016 – ed a livello internazionale con le diverse raccomandazioni, linee guida e direttive emanate dall'OCSE.



Il Presidente sottolinea che la crescente attenzione che il legislatore ha avuto per la metodologia AIR, muove dalla rilevanza che essa assume per gli stessi “policy makers”, nel sempre più radicato convincimento che la qualità della regolamentazione debba porsi come obiettivo strategico per la crescita economica e per la riduzione, in fase attuativa, dei costi amministrativi e, più in generale, degli oneri scaturenti dalla regolamentazione per le categorie interessate (c.d. stakeholders).

Il Presidente osserva che la sperimentazione ormai ultradecennale di detta metodologia a livello statale e regionale, consente di evidenziare alcune criticità emerse nella concreta attuazione della stessa, come compendiate nel parere n. 807 del 7 giugno 2017 reso dalla Sezione Consultiva per gli Atti normativi del Consiglio di Stato.

Segnatamente, tra le criticità da evitarsi risultano:

- l'approccio formalistico della struttura interessata alla proposizione dell'atto normativo e della struttura preposta all'elaborazione e alla redazione dell'AIR, che porti a considerare quest'ultima come l'ennesimo adempimento di ordine burocratico da assolvere in maniera formale e non sostanziale;
- la distorsione dello strumento concepito come giustificazione a posteriori di scelte normative già compiute anziché percorso informativo e valutativo volto ad orientare dette scelte, cui si correla l'assenza di comparazione valutativa tra più opzioni di intervento, inclusa la c.d. opzione zero, ossia il mantenimento della regolamentazione vigente;
- la mancata selettività delle tipologie di atto normativo su cui svolgere l'analisi;
- l'incompletezza dell'analisi, ed in particolare la mancata valutazione della regolamentazione in termini di costi amministrativi (eliminati o introdotti), di effetti concorrenziali (categorie avvantaggiate e categorie svantaggiate), e l'effettivo impatto sui cittadini o sulle categorie imprenditoriali con valutazioni involgenti i diversi ambiti economici, sociali, organizzativi;
- la scarsa attenzione posta alla fase ineludibile delle consultazioni, rilevanti sia in fase di emersione delle esigenze di regolamentazione innovativa sia in ordine all'acquisizione di dati rilevanti per valutare le aspettative e gli effetti attesi;
- l'assenza di regole procedurali e metodologiche certe che guidino il percorso valutativo e l'attribuzione della competenza a strutture composte di sole professionalità di tipo giuridico.



Il Presidente sottolinea che l'impianto normativo dato dal legislatore regionale con la disposizione sopra richiamata consente di strutturare il processo metodologico dell'AIR, in modo da ovviare, almeno in parte, a dette criticità.

In particolare, nella legge regionale viene garantita la selettività nel demandare alla Giunta (comma 3) l'individuazione, per tipologie, degli atti di propria competenza da assoggettare ad AIR (ad esempio, norme che disciplinino l'erogazione di contributi alle imprese), per cui diventa essenziale, oltre alla previsione, auspicabile, di un programma normativo annuale, disciplinare i casi di esclusione, ossia delle tipologie di atto per le quali l'AIR è a priori esclusa, e le ipotesi di esenzione, da verificarsi caso per caso e su esplicita richiesta della struttura proponente, allorquando, pur rientrando l'atto normativo in una delle tipologie per le quali l'AIR è prevista, sussistano condizioni (ad esempio ridotto impatto economico, dimensione quantitativa ridotta delle categorie dei destinatari) per cui può comunque escludersi in concreto l'esigenza di svolgere l'analisi di impatto della regolamentazione.

Del pari, è espressamente previsto (comma 2) che il percorso valutativo contempli la valutazione di plurime opzioni di regolamentazione per l'intervento normativo proposto, ivi compresa quella del mancato intervento (c.d. opzione zero). Sul punto il Presidente rappresenta la necessità di prevedere che la valutazione sia completa, con analisi costi/benefici, punti di forza, di debolezza e rischi su tutte le opzioni prefigurabili, quali emergano ad esito delle consultazioni, e sulla regolamentazione vigente, al fine di consentire al legislatore di valutare preventivamente ed in modo approfondito gli effetti delle diverse scelte normative possibili.

Il Presidente mette in evidenza che maggiori criticità pone, di contro, la definizione dell'assetto organizzativo e procedurale, alla luce della previsione normativa che ascrive la competenza alla predisposizione dell'AIR alla struttura della Giunta regionale preposta all'assistenza tecnico – giuridica e legislativa, identificabile nel Servizio affari legislativi e del Buras, incardinato nella Direzione generale dell'Area legale della Presidenza.

Allo stato, la struttura sopra indicata presenta, in assoluto, carenza di risorse ed in particolare sconta, date le attuali competenze del Servizio, l'assegnazione di personale con esclusiva professionalità di tipo giuridico, non in grado di assolvere compiutamente alle valutazioni normativamente imposte e correlate alla natura multidisciplinare che caratterizza l'AIR.

Il Presidente espone che l'attribuzione sic et simpliciter della competenza a detta struttura determinerebbe certamente la criticità, sopra evidenziata, rappresentata da un approccio meramente



formalistico, che svilirebbe lo strumento metodologico o lo renderebbe comunque inadeguato, in quanto necessariamente incompleto rispetto ai contenuti normativamente richiesti.

Inoltre, prosegue il Presidente, risulta invero poco percorribile l'opzione di dotare la struttura sopra indicata delle professionalità necessarie per assolvere pienamente agli incombeni che la metodologia AIR impone, atteso che, quando anche potessero individuarsi dette professionalità (ad es. nelle materie statistiche, economiche, sociologiche), necessariamente apicali (cat. D), sottraendole alle strutture in cui sono attualmente destinate, la soluzione peccherebbe in termini di efficienza, considerato che, proprio per la selettività dell'AIR, le stesse, più che plausibilmente, non sarebbero pienamente utilizzate ove destinate in via esclusiva a tale incombenza.

Il Presidente ritiene pertanto opportuno adottare una soluzione organizzativa che, pur mantenendo e delineando un ruolo di coordinamento e di supporto in capo alla struttura cui, in modo complementare, compete l'elaborazione dell'analisi tecnico normativa e la cura della tecnica redazionale dei disegni di legge, coinvolga necessariamente, attraverso moduli organizzativi flessibili, le strutture dell'Amministrazione regionale che hanno le professionalità e le competenze richieste per rendere fattiva ed utile l'AIR.

Per le ragioni sopra indicate, tenuto conto degli assetti organizzativi approntati nelle diverse regioni ed a livello statale, Il Presidente reputa che allo stato sia preferibile ascrivere l'iniziativa ed il ruolo di impulso alla struttura proponente l'intervento normativo, in coordinamento, ai fini dell'istruttoria e dell'elaborazione delle valutazioni, con un gruppo di lavoro a composizione tendenzialmente fissa ed integrabile con eventuali componenti aggiuntivi in ragione di specifiche peculiarità dell'AIR che si deve effettuare.

Invero, da una disamina comparativa, si è rilevato che il modello organizzativo prevalentemente utilizzato dalle altre Regioni (come ad esempio dalla Regione Toscana, per cui si veda il Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 172 del 5 ottobre 2009; oppure quello della Regione Puglia, di cui al Regolamento regionale 18 ottobre 2016, n. 11) si impernia sulla costituzione di un gruppo di lavoro coordinato dalla struttura proponente l'intervento normativo, cui partecipa anche un dirigente o un funzionario dell'ufficio legislativo e la relazione di AIR è redatta dal coordinatore del gruppo di lavoro sulla base del documento elaborato dal medesimo gruppo di lavoro.

Secondo, invece, il modello organizzativo prefigurato dal già citato D.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, la struttura centrale, nel caso di specie rappresentata dal Dipartimento per gli affari legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DAGL), opera a monte e a valle della elaborazione



dell'AIR, senza intervenire direttamente nell'elaborazione stessa, ma effettuando una verifica ex ante ed ex post del lavoro svolto dal soggetto proponente.

Il Presidente ritiene che, stante quanto più sopra rappresentato, quest'ultima soluzione appare, allo stato attuale, più funzionale e che, pertanto, l'iter procedurale dovrebbe essere il seguente:

- la struttura proponente, ricevuto l'input politico per l'intervento normativo ed assunte autonomamente, anche attraverso consultazioni, le informazioni in ordine alle esigenze ed ai possibili contenuti della regolamentazione da vararsi, procederà preliminarmente a valutare, con il supporto del Servizio Affari legislativi, la fattibilità giuridica dell'intervento e l'insussistenza di cause di esclusione e di condizioni per cui richiedere l'esenzione dall'AIR;
- svolta detta disamina pregiudiziale, la struttura proponente avrà l'onere di costituire formalmente il gruppo di lavoro interassessoriale, secondo la composizione indicata e con l'eventuale richiesta di inserimento di altri componenti la cui professionalità sia necessaria in relazione alla specificità dell'intervento normativo, nonché di calendare le sedute in cui dovranno essere illustrate le singole valutazioni (di tipo economico, sociale, statistico etc.) elaborate dai singoli componenti professionalmente competenti per ciascun ambito e per ciascuna delle opzioni di intervento normativo, inclusa l'opzione di non intervento, previamente predisposte dalla struttura proponente;
- preliminarmente alla scelta dell'opzione normativa, la struttura proponente dovrà avviare, in forma aperta tramite pubblicazione delle diverse opzioni corredate dalle singole valutazioni, consultazioni rivolte ai presumibili destinatari dell'intervento normativo e/o consultazioni in forma chiusa, con invito in seduta di rappresentanti di categoria (associazioni, comitati, patronati, rappresentanti degli enti locali, etc.);
- a seguito della scelta dell'opzione normativa, la documentazione dell'intero processo di analisi di impatto della regolamentazione dovrà essere trasmessa alla struttura della Direzione generale dell'Area legale che presta l'assistenza tecnico – giuridica, che procederà concretamente alla stesura della relazione di AIR, verificando, in linea con quanto previsto per l'analoga struttura a livello statale, il rispetto dei canoni procedurali, la completezza dell'istruttoria e l'adeguatezza delle valutazioni espresse sulle singole opzioni e delle motivazioni della scelta tra le varie opzioni normative;
- il Servizio Affari Legislativi, ad esito positivo della suddetta verifica, ne darà comunicazione alla struttura proponente affinché proceda all'inserimento della proposta di deliberazione sulla piattaforma digitale. Il Servizio Affari Legislativi procederà all'inserimento sul portale degli atti di



propria competenza (relazione ATN, testo alternativo e relazione AIR).

Il Presidente conclude evidenziando che al Servizio affari legislativi e del Buras viene quindi attribuita una funzione di coordinamento tecnico generale dell'organizzazione dell'AIR, che si svilupperà nella fase antecedente e successiva alla elaborazione delle valutazioni e della scelta dell'opzione normativa da parte del gruppo di lavoro coordinato dalla struttura proponente. Detta soluzione risulta rispettosa del dettato normativo e garantisce l'immediata operatività di questo rilevante strumento metodologico per migliorare la qualità della regolamentazione.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, al fine di dare corretta e piena attuazione al disposto di cui all'art. 9 della legge regionale n. 24 del 2016, il Presidente reputa opportuno che la Giunta regionale individui e disciplini il suddetto modulo organizzativo e l'iter procedurale, indicando criteri e modalità per l'elaborazione dell'AIR.

Il Presidente propone quindi, in attuazione del disposto di cui all'art. 9 della L.R. 20 ottobre 2016, n. 24, l'adozione delle allegate direttive sul procedimento e sull'elaborazione dell'Analisi di impatto della regolazione (AIR).

La Giunta regionale, udita la proposta del Presidente

DELIBERA

di approvare le direttive sull'Analisi di impatto della Regolazione (AIR) allegate alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale.

Letto, confermato e sottoscritto.

Il Direttore Generale

Alessandro De Martini

Il Presidente

Francesco Pigliaru