

L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE SECONDO LE DISPOSIZIONI DEL D.P.C.M. n. 170/08: UN CONFRONTO CON LA VALUTAZIONE DI IMPATTO DELLA LEGISLAZIONE COMUNITARIA

di *Francesco Maria Sbattella**

SOMMARIO: 1. Premessa e rationale del documento. 2. Lo scenario normativo e politico a livello comunitario e nazionale. 3. Ambito di applicazione dell'AIR e ipotesi di esclusione. 4. Iter procedurale e attori coinvolti. 5. Contenuti della relazione AIR. 6. Conclusioni

1. *Premessa e rationale del documento*

L'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), ormai introdotta normativamente in modo diffuso in Europa, è divenuto uno dei principali metodi decisionali a supporto delle scelte pubbliche e, come tale, dovrebbe rappresentare uno strumento chiave per garantire il miglioramento della qualità della regolazione e rendere più trasparenti e funzionali le politiche di regolazione adottate in vari settori di rilievo economico e sociale, pubblici e privati.

Un importante contributo alla sua diffusione è venuto dall'OCSE che, fin dall'inizio degli anni '90, ha costantemente ribadito l'importanza di questo tema, ricorrendo anche alla pubblicazione di linee-guida e raccomandazioni.

Il principio alla base di questa procedura, di sostegno al *policy making*, è quello di valutare preventivamente le possibili conseguenze di una proposta legislativa in termini di vantaggi e svantaggi, opportunità e rischi, tenendo in considerazione anche opzioni regolatorie alternative, compresa l'ipotesi di non-intervento. Di norma, il risultato finale dell'AIR è una relazione che accompagna la proposta legislativa

In questo scritto si vogliono offrire alcune riflessioni sulla definitiva introduzione dell'AIR nel quadro normativo italiano in seguito alla pubblicazione del DPCM 11 settembre 2008 n. 170, attraverso un confronto con la procedura analoga prevista a livello comunitario, la Valutazione di Impatto (VI). In particolare, dopo una sintetica ricostruzione del quadro normativo e politico esistente a livello comunitario e nazionale in materia di AIR e VI, le due procedure sono descritte rispetto a: ambito di applicazione e ipotesi di esclusione; iter procedurale e attori coinvolti; contenuti della relazione finale (e di conseguenza dell'analisi stessa). Nelle conclusioni, infine, si riporta un confronto tra le due procedure, articolandolo rispetto ai punti detti sopra, nell'ottica di individuare elementi comuni e differenze e di fornire, specialmente nel secondo caso, alcune considerazioni in merito alle possibili motivazioni e alle conseguenze delle diverse scelte effettuate a livello nazionale e comunitario.

* Economista ed esperto di valutazione di politiche pubbliche e di programmi e progetti di investimento. Dal 2006 supporta la Direzione Generale "Libertà, Sicurezza e Giustizia" della Commissione Europea nella realizzazione di Valutazioni di Impatto di proposte legislative comunitarie.

Nel realizzare questo confronto ci siamo basati, per quanto riguarda l’AIR, sull’esame del DPCM n. 170/08, mentre, nel caso della VI, oltre che sui riferimenti normativi (principalmente la Comunicazione COM(2002)276) e i documenti metodologici prodotti dalla Commissione Europea, anche sulla nostra esperienza “sul campo”, accumulata durante la realizzazione di valutazioni di impatto su incarico della Commissione.

Quest’ultima precisazione è doverosa perché ci permette di introdurre l’ottica secondo cui riteniamo sia corretto inquadrare il confronto, che, diciamolo subito, non è ad “armi pari”. In altre parole, la VI è una procedura entrata ormai a regime nel processo legislativo comunitario e, in quanto tale, ha sviluppato una certa prassi, soprattutto in seguito all’emanazione di linee guida metodologiche da parte della Commissione, in merito a come interpretare e tradurre operativamente le indicazioni contenute nella normativa. In Italia invece, data la recente pubblicazione del DPCM, l’applicazione sistematica dell’AIR come procedura a supporto del processo normativo deve ancora avvenire concretamente. Di conseguenza raccomandiamo di tenere in considerazione i limiti che può avere un confronto in cui, da un lato, si trova una procedura sostanzialmente consolidata, mentre, dall’altro, esiste unicamente la norma, con tutte le implicazioni che ciò può comportare in termini di interpretazione delle disposizioni.

2. *Lo scenario normativo e politico a livello comunitario e nazionale*

In **ambito comunitario**, da tempo è stato intrapreso un importante percorso politico finalizzato al miglioramento della qualità e della trasparenza della legislazione comunitaria, che ha avuto le sue tappe fondamentali nei Consigli Europei di Göteborg (giugno 2001) e Laeken (dicembre 2001). Un primo risultato di questo processo è stata l’elaborazione del c.d. “**Better Regulation Package**”, concretizzatosi nel Piano d’azione “Semplificare e migliorare la regolamentazione” (COM(2002) 278) che individua una serie di azioni (alcune sotto la diretta responsabilità della Commissione Europea, altre proposte al Parlamento europeo ed al Consiglio, nella loro qualità di legislatore comunitario, o direttamente agli Stati Membri) finalizzate a semplificare e a migliorare la qualità del contesto normativo. Coerentemente con quanto previsto dal Piano d’Azione, la Commissione ha introdotto formalmente la nuova procedura per la realizzazione della **Valutazione di Impatto** (COM(2002)276), che, a partire dal 2003, ha integrato tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta in un unico strumento globale, allontanandosi così dalla precedente impostazione che prevede un certo numero di valutazioni parziali e settoriali. Il metodo avrebbe garantito un insieme comune di questioni basilari, standard minimi di analisi ed un formato comune per le relazioni. La Comunicazione inoltre, ribadendo come la VI contribuisca al processo decisionale, ma non sostituisca il giudizio politico, ne disciplina ambito di applicazione, fasi, contenuti e struttura tipo della relazione finale. Un ulteriore documento di riferimento importante per la realizzazione della VI a livello comunitario sono le **linee guida approvate dalla Commissione**¹ che definiscono una specifica metodologia, dettagliando ed articolando il processo in fasi.

A livello nazionale, l’introduzione sperimentale dell’AIR è avvenuta con *la legge n. 50 del 1999*. In questa norma si prevedeva che l’analisi fosse svolta rispetto “agli

¹ SEC(2005) 791

schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali”, con l’obiettivo di valutare il loro impatto sia sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sia sull’attività dei cittadini e delle imprese. Questa legge, tuttavia, rimandava l’applicazione immediata dell’AIR, prevedendo un periodo di sperimentazione preliminare. La sua attuazione, pertanto, è avvenuta con due successive direttive del Consiglio dei Ministri (del 27.03.2000 e del 21.09.2001) che, dal 2000, hanno avviato il percorso di sperimentazione, con lo scopo di verificare la fattibilità metodologica e la possibile collocazione dell’AIR all’interno degli uffici delle amministrazioni che prevedono di utilizzare costantemente questo strumento. I successivi interventi normativi hanno progressivamente definito le finalità dello strumento e determinato una più precisa distribuzione delle competenze a livello di amministrazione centrale. Con la *legge di semplificazione del 2005* (art. 14, legge n. 246 del 2005) l’AIR ha acquistato nuovo vigore ed è ritornata ad essere oggetto di attento dibattito politico-amministrativo. Tale legge ha agito su vari aspetti, quali la definizione del concetto di AIR, l’affermazione di un suo uso generalizzato a tutti gli atti normativi del governo, l’attribuzione dei ruoli nella realizzazione dell’AIR. Infine, quale ultima tappa di questo processo, il *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008 n. 170* recante disciplina attuativa dell’Analisi dell’Impatto della Regolamentazione², sancisce la definitiva messa a regime dell’utilizzo di questo strumento, rappresentando un punto fondamentale del percorso e dell’iter normativo degli ultimi anni concernente l’AIR, illustrandone ambito di applicazione, organizzazione, contenuti e struttura tipo della relazione finale.

3. *Ambito di applicazione dell’AIR e ipotesi di esclusione*

A livello **nazionale**, l’AIR deve essere realizzata per tutti gli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali, e i disegni di legge di iniziativa governativa (art. 2 del DPCM n. 170/08), mentre sono previste le seguenti ipotesi di esclusione (art. 8):

- a) disegni di legge costituzionale;
- b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici³.

Ulteriori ipotesi di esenzione dell’AIR possono sussistere in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi possibili effetti (art. 9).

In ambito **comunitario**, la VI viene applicata alle principali iniziative presentate dalla Commissione nella sua strategia politica annuale o nel programma di lavoro, siano esse proposte a carattere normativo o altre aventi un impatto economico, sociale e ambientale, ed in particolare:

² Regolamento recante disciplina attuativa dell’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246. (G.U. n. 257 del 3-11-2008).

³ L’art. 8, tuttavia, prevede che si proceda comunque alla effettuazione dell’AIR anche in questi casi se viene richiesto dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

- a) proposte di regolamentazione, quali direttive e regolamenti;
- b) altre proposte, quali libri bianchi, programmi di spesa e orientamenti di negoziazione per accordi internazionali che hanno un impatto economico, sociale o ambientale.

Sono altresì individuate tipologie di proposte che di norma sono esenti dalla procedura di valutazione d'impatto, quali libri verdi quando la formulazione della strategia è ancora in corso, decisioni e relazioni regolari della Commissione, proposte che fanno seguito ad obblighi internazionali e le decisioni di gestione, quali le decisioni di applicazione, le decisioni regolamentari e gli aggiornamenti tecnici, compresi gli adattamenti al progresso tecnico. Anche nella Comunicazione vengono richiamati circostanze impreviste o situazioni di "forza maggiore" (es. situazioni di emergenza) che possono comportare una certa flessibilità nella realizzazione o meno della VI.

4. *Iter procedurale e attori coinvolti*

Per quanto riguarda il livello **nazionale**, i principali step dell'iter procedurale possono essere individuati in:

- a) Comunicazione da parte di ciascuna amministrazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) delle modalità organizzative prescelte per effettuare l'AIR. Per gli atti normativi che coinvolgono più amministrazioni, gli uffici competenti possono concordare l'effettuazione in comune dell'AIR, prevedendo anche che specifiche fasi o attività istruttorie del processo di analisi siano realizzate da una delle amministrazioni. In questo caso resta ferma la responsabilità delle singole amministrazioni circa i contenuti e le conclusioni dell'AIR di relativa competenza (art. 3 del DPCM n. 170/08).
- b) Realizzazione di un'adeguata istruttoria funzionale alla redazione della relazione AIR (art. 5). L'istruttoria è comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, dei soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione, e deve essere realizzata in conformità ai seguenti criteri:
 - proporzionalità;
 - flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati;
 - trasparenza delle procedure e degli atti, finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria, pur tenendo conto della portata del provvedimento e delle esigenze di speditezza connesse al processo di produzione legislativa.
- c) Predisposizione della relazione AIR allegata allo schema di atto normativo predisposto dall'amministrazione titolare dell'iniziativa (art. 6) e successiva trasmissione al Consiglio dei Ministri delle proposte di atti normativi, corredate dalla relazione AIR (art. 7).

I principali attori coinvolti nella procedura sono quindi:

- L'amministrazione titolare dell'iniziativa, che ha il compito di avviare la procedura e di predisporre la relazione AIR (art. 3);
- Il DAGL, a cui è demandato il coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR, ed in particolare:
 - verificare l'adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l'AIR, potendo richiedere integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti. Esprime, inoltre, ai fini dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri, le proprie valutazioni sulla relazione AIR (art. 7);
 - valutare ed eventualmente accogliere le richieste di esenzione dall'AIR, debitamente motivate, da parte delle amministrazioni (art. 9);
 - presentare la relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR, elaborata in base ai dati raccolti nelle varie amministrazioni (art. 11).

Più nel dettaglio, è prevista la costituzione all'interno del DAGL di un ufficio di livello dirigenziale generale "Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione", a cui è demandata l'effettuazione dei compiti e delle attività in materia di AIR deputati al Dipartimento (art. 3).

L'iter procedurale previsto invece a livello **comunitario** si articola in due fasi principali:

a. **Valutazione di impatto preliminare**, che consiste in:

- a.1. realizzazione della valutazione di impatto preliminare attraverso la compilazione dell'apposita scheda⁴ finalizzata ad offrire una prima panoramica del problema individuato, possibili opzioni e settori interessati;
- a.2. trasmissione della scheda di valutazione preliminare alla Commissione in vista del loro esame al momento dell'adozione del programma di lavoro. La valutazione preliminare, infatti, rappresenta una condizione per l'inclusione della proposta nella strategia politica annuale oppure, qualora non sia possibile definire in dettaglio la natura di un'iniziativa in una fase iniziale, per l'inclusione nel programma di lavoro della Commissione.

b. **Valutazione di impatto estesa**, che si articola in:

- b.1. Decisione della Commissione su quali proposte richiederanno una valutazione d'impatto estesa. Per decidere la Commissione considera, sulla base delle valutazioni preliminari, se la proposta comporterà un impatto economico, ambientale e/o sociale significativo oppure se la proposta rappresenta una riforma importante della politica in uno o più settori;
- b.2. Costituzione di gruppo interdipartimentale (*Inter-Service Steering Group*) che riunisce i Servizi della Commissione interessati dall'oggetto della proposta. La costituzione del gruppo è obbligatoria per le proposte dall'impatto trasversale più significativo e aventi l'importanza politica più elevata
- b.3. Consultazione delle parti interessate e degli esperti competenti in materia, rispettando le norme minime per la consultazione definite nella relativa Comunicazione della Commissione⁵, che, tra le altre cose, prevedono che:

⁴ Il format della scheda è allegato al COM(2002)276

⁵ COM(2002) 704

- i documenti utilizzati per la consultazione devono essere chiari, concisi ed esaurienti;
 - i gruppi destinatari della consultazione devono essere individuati correttamente;
 - deve essere data adeguata pubblicità alla consultazione;
 - deve essere previsto un intervallo di tempo adeguato per consentire di partecipare alla consultazione (es. minimo di otto settimane per consultazioni pubbliche scritte, preavviso di 20 giorni lavorativi per incontri);
 - deve essere fornito un feedback a chi ha partecipato alla consultazione in merito agli esiti della stessa.
- b.4. Realizzazione della valutazione di impatto estesa, finalizzata a svolgere un'analisi più approfondita dei potenziali effetti sull'economia, la società e l'ambiente. La valutazione deve essere condotta secondo il principio dell'analisi proporzionata in base al quale il grado di dettaglio e la profondità dell'analisi variano a seconda dei probabili effetti della proposta e della loro importanza. La valutazione, inoltre, deve essere conforme alle indicazioni e agli orientamenti tecnici presenti nelle linee guida della Commissione.
- b.5. Predisposizione della relazione di valutazione d'impatto che deve accompagnare la proposta legislativa in tutti i passaggi necessari alla sua approvazione (es. consultazione interservizi, Collegio dei Commissari, Parlamento e/o Consiglio Europeo).

I principali attori coinvolti nella procedura sono:

- a) La Direzione Generale titolare della proposta legislativa, che è responsabile dell'intera procedura. In particolare, ha il compito di predisporre la VI preliminare e di realizzare la VI estesa (quando richiesta), anche avvalendosi di consulenti esterni, nonché di presiedere l'Inter-Service Steering Group (quando previsto);
- b) Inter-Service Steering Group (descritto sopra), che ha il compito di definire la sfera di applicazione dell'intervento legislativo, fornire input specialistici in modo che vengano presi in considerazione gli aspetti settoriali di propria competenza, e sorvegliare il progresso della valutazione di impatto estesa;
- c) Impact Assessment Board (IA Board), che è un organo indipendente, sotto la diretta autorità del Presidente della Commissione, composto da funzionari di alto livello dei dipartimenti della Commissione maggiormente competenti in materie economiche, sociali e ambientali. Il Board, costituito nel 2006, ha il compito di esaminare le bozze delle relazioni di valutazione di impatto e di fornire opinioni per migliorarne coerenza e qualità. Le opinioni del Board, benché non vincolanti, sono allegate alla relazione di impatto e alla proposta legislativa quando queste sono discusse nella consultazione interservizi e dal Collegio dei Commissari.

Bisogna sottolineare come tali disposizioni sono state parzialmente riviste in seguito alla Comunicazione "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea"⁶, che, rafforzando l'importanza della VI, ha introdotto le "tabelle di marcia per la valutazione d'impatto" (la c.d. *roadmap*), che danno una prima indicazione dei settori principali da valutare e della pianificazione delle analisi

⁶ COM(2005) 97

successive, sostituendo di fatto la valutazione di impatto preliminare. La Comunicazione, inoltre, stabilisce che, di regola, le iniziative enunciate nel programma legislativo e di lavoro della Commissione dovrebbero essere soggette a una “valutazione d’impatto integrata”, che dovrebbe coincidere con la valutazione di impatto estesa. Sebbene la Comunicazione non sia esplicita in tal senso, sembra essere superata la precedente distinzione tra valutazione di impatto preliminare e quella estesa (che era richiesta solo per i provvedimenti più significativi), essendo quest’ultima prevista per tutte le principali iniziative legislative della Commissione. Le precedenti disposizioni riguardanti alla valutazione di impatto estesa sono quindi associabili alla valutazione di impatto integrata.

5. *Contenuti della relazione AIR*

La normativa **nazionale** (art. 6 del DPCM n. 170/08) indica quali sono i contenuti della relazione AIR. In particolare, viene fornito un modello di relazione AIR (Allegato A del DPCM n. 170/08), che deve essere pertanto articolata nelle seguenti sezioni:

- a. ***Il contesto e gli obiettivi***, in cui riportare:
 - a.1. la sintetica descrizione del quadro normativo vigente;
 - a.2. l'illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata dalla citazione delle relative fonti di informazione;
 - a.3. la rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo;
 - a.4. la 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;
 - a.5. l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.
- b. ***Le procedure di consultazione***, indicando le modalità seguite ed i soggetti consultati, oppure, le ragioni del limitato o mancato svolgimento delle consultazioni.
- c. ***Valutazione dell'opzione di non intervento (“opzione zero”)***, indicando i prevedibili effetti di tale scelta, compresa la possibilità di ricorrere all'attivazione dei meccanismi di regolazione spontanea della società civile, ossia alle opzioni volontarie e di autoregolazione;
- d. ***Valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio***, diverse da quella proposta, con particolare attenzione alle ipotesi normative formulate dai soggetti interessati nelle fasi di consultazione, alla rilevanza e alla concreta attuabilità delle diverse opzioni presentate, al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.
- e. ***La giustificazione dell'opzione regolatoria proposta***, indicando:
 - e.1. il metodo di analisi applicato;
 - e.2. gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e

quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti;

- e.3. l'indicazione puntuale degli obblighi informativi⁷ e dei relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini⁸;
 - e.4. l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate;
 - e.5. le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (es. disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; gli aspetti economico-finanziari, ambientali, socio culturali suscettibili di incidere sull'effettiva attuazione della norma prescelta).
- f. *L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese* (se pertinente), ed in particolare:
- f.1. La norma/regolazione limita il numero o la tipologia dei fornitori di un determinato bene o servizio (restrizioni all'accesso)?
 - f.2. La norma/regolazione riduce le possibilità competitive dei fornitori (restrizioni dell'attività)?
 - f.3. La norma/regolazione riduce gli incentivi dei fornitori a competere (restrizioni delle possibilità competitive)?

La sezione deve illustrare anche l'incidenza dell'intervento regolatorio e la sua rilevanza sul sistema delle imprese per quanto concerne la competitività internazionale.

- g. *Le modalità attuative dell'intervento regolatorio*, descrivendo:
- g.1. i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;
 - g.2. le eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento;
 - g.3. gli strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;
 - g.4. gli eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione.

Questa struttura è da utilizzare in sede di prima applicazione dell'AIR, prevedendo una successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri che determinerà contenuti, metodi di analisi e modelli di AIR (art. 4).

Anche a livello **comunitario** (Allegato n. 3 alla Comunicazione della CE in materia di valutazione di impatto) viene fornito un formato indicativo della relazione di valutazione d'impatto estesa, che deve essere articolata logicamente nelle seguenti sezioni:

a. A quale problema deve far fronte la politica/proposta?

⁷ Si intendono tutti quegli obblighi che la norma pone a carico dei destinatari diretti ed indiretti e che riguardano la raccolta, il mantenimento e la trasmissione di informazioni a terzi o ad autorità pubbliche.

⁸ In particolare i costi amministrativi dovrebbero, di preferenza, essere calcolati in accordo agli standard di misurazione previsti dallo EU Standard Cost Model, di cui alla Comunicazione della Commissione europea COM (2007) 23 del 24 gennaio 2007, relativa al Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, e al manuale operativo allegato alle Linee guida sulla valutazione di impatto SEC (2005) 791 del 15 giugno 2005.

- a.1. Qual è il problema in un dato settore strategico espresso in termini economici, sociali e ambientali, comprese le tendenze insostenibili?
- a.2. Quali sono i rischi legati alla situazione iniziale?
- a.3. Quali sono le cause alla base del problema?
- a.4. Cosa accadrebbe in uno scenario di “strategia invariata” (il c.d. *status quo*)?
- a.5. Chi è colpito?
- b. Qual è l'obiettivo principale della politica/proposta?**
 - b.1. Qual è l'obiettivo strategico complessivo in termini di effetti previsti?
 - b.2. Si sono tenuti in considerazione eventuali obiettivi fissati in precedenza?
- c. Quali sono le principali opzioni strategiche disponibili per il conseguimento dell'obiettivo?**
 - c.1. Qual è l'impostazione basilare per il conseguimento dell'obiettivo?
 - c.2. Quali strumenti strategici sono stati presi in considerazione?
 - c.3. Quali sono i compromessi (*trade-off*) legati all'opzione proposta?
 - c.4. Quali “concetti” e “livelli di rigidità” sono stati presi in considerazione?
 - c.5. Quali opzioni sono state scartate in una fase preliminare?
 - c.6. In che modo si è tenuto conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità?
- d. Quali sono gli effetti previsti, positivi e negativi, delle varie opzioni individuate?**
 - d.1. Quali sono gli effetti positivi e negativi previsti per le opzioni selezionate, in particolare in termini di conseguenze a livello economico, sociale e ambientale, compresi gli effetti sulla gestione dei rischi? Esistono conflitti e incompatibilità potenziali tra gli effetti a livello economico, sociale e ambientale che possano comportare compromessi e decisioni strategiche correlate?
 - d.2. Qual è l'ampiezza degli effetti aggiuntivi (“marginali”) che possono essere attribuiti alla proposta strategica, in altre parole gli effetti ulteriori rispetto allo scenario di “strategia invariata”? Descrizione in termini qualitativi e, ove possibile, anche in termini quantitativi e monetari.
 - d.3. Vi sono ripercussioni particolarmente pesanti su un particolare gruppo sociale, settore economico (incluse imprese di determinate dimensioni) o su una regione specifica?
 - d.4. Vi sono effetti al di fuori dell'Unione sui paesi candidati e/o su altri paesi (“effetti esterni”)?
 - d.5. Quali sono gli effetti nel corso del tempo?
 - d.6. Quali sono i risultati dell'eventuale analisi dello scenario, dei rischi o della sensibilità condotta?
- e. Modalità di monitoraggio e di valutazione dei risultati e degli effetti della proposta successivamente all'attuazione:**
 - e.1. In quale modo sarà attuata la strategia?
 - e.2. In quale modo sarà sorvegliata la strategia?
 - e.3. Quali sono le disposizioni per un'eventuale valutazione ex-post della strategia?
- f. Consultazione delle parti interessate:**

f.1. Quali parti interessate sono state consultate, in che fase della procedura e a quale fine?

f.2. Quali sono stati i risultati della consultazione?

g. Progetto di proposta della Commissione e giustificazione:

g.1. Qual è la scelta strategica definitiva e perché?

g.2. Perché non è stata scelta un'opzione più/meno ambiziosa?

g.3. Quali sono i compromessi correlati all'opzione scelta?

g.4. Nel caso di conoscenze o dati scarsi al momento, perché la decisione è stata presa ora, anziché attendere che fossero disponibili informazioni più esaurienti?

g.5. Sono state prese misure di accompagnamento volte ad amplificare le ripercussioni positive e a ridurre al minimo quelle negative?

Va però sottolineato come, rispetto alle indicazioni sopra riportate, sia avvenuta in ambito comunitario una progressiva evoluzione rispetto all'approccio alla realizzazione della valutazione di impatto estesa ed ai contenuti della relativa relazione finale. I principali elementi alla base di tale evoluzione possono essere ricondotti a:

- La pubblicazione nel 2005 delle Linee guida della CE sulla valutazione di impatto, che hanno dettagliato ulteriormente gli step procedurali da seguire, rivedendo parzialmente la struttura della relazione finale di VI estesa e fornendo raccomandazioni puntuali rispetto a obiettivi, contenuti e approccio metodologico di ciascuna sezione della relazione;
- Le opinioni espresse dall'IA Board rispetto alle singole relazioni VI esaminate a partire dal 2005, nonché il rapporto annuale prodotto dal Board nel 2007, in cui sono stati individuati gli ambiti di miglioramento della procedura.

Senza voler entrare nei dettagli tecnico-metodologici, si ritiene utile evidenziare in questa sede quelle che si giudicano principali modifiche introdotte:

- Maggiore enfasi, nell'ambito della definizione delle principali opzioni strategiche, alla distinzione tra approccio normativo e non-normativo, al fine di prendere in considerazione forme di intervento alternative alla legislazione in senso stretto (la c.d. *hard law*), quali Comunicazioni, il "Metodo di coordinamento aperto", programmi di finanziamento, ecc. (la c.d. *soft law*);
- Esplicito riferimento alla fase di comparazione tra le opzioni strategiche rispetto ad una serie di criteri, tra cui il tipo e l'intensità degli effetti attesi, nell'ottica di arrivare all'individuazione dell'opzione strategica preferita, su cui basare la proposta legislativa;
- Utilizzo del *EU Standard Cost Model* per il calcolo dei costi amministrativi associati agli obblighi informativi che la proposta legislativa imporrebbe a carico di pubblica amministrazione, imprese e cittadini⁹.

⁹ L'importanza della misurazione dei costi amministrativi all'interno della valutazione di impatto era stata ribadita anche nel COM(2005) 97.

6. Conclusioni

Dal confronto tra le due procedure descritte fino a qui, il primo elemento che appare evidente è come, nel complesso, le disposizioni previste a livello nazionale siano molto simili a quanto stabilito a livello comunitario. Ciò appare comprensibile e giustificabile considerando come la prima sperimentazione di forme di AIR è stata avviata nei paesi anglosassoni a partire dagli anni ottanta, subendo una notevole accelerazione a metà degli anni novanta, anche in seguito ad una serie di raccomandazioni di organismi internazionali (quali l'OCSE, il WTO, la Commissione Europea) che incoraggiavano i governi nazionali ad adottare l'AIR a supporto del processo decisionale. Si è pertanto progressivamente sviluppata e consolidata una prassi sulle finalità dell'AIR, le relative modalità di applicazione ed i suoi contenuti, a cui hanno decisamente contribuito anche gli studi e i documenti di indirizzo e orientamento metodologico prodotti dall'OCSE¹⁰. Si può affermare quindi che, sebbene l'AIR sia un elemento ad oggi ancora in evoluzione, si sono ormai chiaramente definite delle regole rispetto all'implementazione della procedura all'interno del processo legislativo, comportandone in una certa misura una "standardizzazione" e "codificazione".

Ciò premesso, vale comunque la pena di soffermarsi sui singoli aspetti della procedura trattati sopra per poter effettuare un confronto più approfondito tra quella comunitaria e quella nazionale.

Partendo *dall'ambito di applicazione dell'AIR*, in entrambi i casi vengono definite le tipologie di provvedimenti per cui deve essere predisposta la procedura, e che tendenzialmente tendono a coprire la quasi totalità dell'attività legislativa principale. Allo stesso tempo, tuttavia, sono anche individuate le casistiche, sempre in termini di tipologia di norma, per cui è possibile l'esenzione dall'AIR. La scelta di non applicare in modo assolutamente sistematico la procedura può essere spiegata alla luce di due ordini di ragioni. Da un lato, la volontà di non appesantire più del necessario l'attività legislativa e di evitare che l'AIR diventi un puro adempimento burocratico, riducendone quindi il contributo che può dare all'effettivo miglioramento della qualità della regolamentazione. Dall'altro, la necessità di limitare ed ottimizzare le risorse, umane e finanziarie, da impegnare nella realizzazione dell'AIR, che in alcuni casi può risultare particolarmente impegnativa ed onerosa. Sempre in un'ottica di "efficientamento" del processo legislativo possono essere spiegati gli elementi di flessibilità nell'applicazione dell'AIR, rispetto alle casistiche individuate, presenti sia a livello comunitario che nazionale. Nel quadro nazionale, però, tale flessibilità viene applicata in una "duplice" ottica: sia nel definire i casi di esenzione (ossia iniziative legislative, che sebbene ai sensi della normativa ricadrebbero nel campo di applicazione dell'AIR, possono esserne esentate) che nel definire i casi di

¹⁰ Si veda al riguardo *Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, incorporating the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, OECD/GD(95)95, 1995; *Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries*, OECD, 1997.

applicazione (ossia iniziative per cui, pur ricadendo nelle tipologie esentate, può essere richiesta da alcuni Organi¹¹ la realizzazione dell’AIR).

Sussistono, inoltre, alcune differenze rispetto alle tipologie di iniziative esentate dall’AIR. Se nel caso comunitario la *ratio* è quella di non applicarla ai provvedimenti di natura “secondaria” e “amministrativa” (quali i libri verdi, le decisioni della Commissione, le decisioni di gestione), i criteri scelti dalla normativa nazionale non sono univoci, essendo accomunati provvedimenti di diversa natura (quali disegni di legge costituzionale, disegni di legge di ratifica di trattati internazionali). Un’ulteriore specificità delle disposizioni nazionali è l’inclusione, tra i casi ulteriori di esenzione, di ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi possibili effetti¹². Se da un lato questa scelta può essere dovuta all’esigenza di evitare, o quantomeno limitare, i casi in cui la realizzazione dell’AIR può risultare notevolmente complessa ed onerosa, dall’altro appare in parte contrastante con il principio di proporzionalità dell’analisi, alla base di tale procedura, in base al quale il grado di dettaglio e la profondità dell’analisi aumentano all’aumentare dei probabili effetti della proposta e della loro importanza.

Passando *all’iter procedurale e agli attori coinvolti*, sono numerosi gli elementi comuni tra la procedura comunitaria che quella nazionale.

In primo luogo, si possono individuare in entrambi i casi tre fasi principali secondo cui articolare l’AIR, e vale a dire:

- La pianificazione dell’AIR, attraverso cui definire, tra le altre cose, l’amministrazione responsabile del procedimento e le modalità organizzative. Tale pianificazione si concretizza, a livello nazionale, nella comunicazione che deve essere inviata al DAGL e, a livello comunitario, nella *roadmap* che deve essere trasmessa alla Commissione. Tale fase risulta essenziale considerata la complessità che può caratterizzare l’AIR e la numerosità dei soggetti che possono essere coinvolti, nonché l’esigenza di definirne i tempi di realizzazione in modo da non interferire nella speditezza del processo legislativo.
- La realizzazione dell’AIR, intesa come conduzione di tutte le analisi necessarie per la valutazione degli effetti attesi, avendo come criterio di riferimento il principio della proporzionalità dell’analisi. Parte integrante di questa fase è la consultazione con le parti interessate, nell’ottica di adottare un approccio partecipato nell’analisi e nella predisposizione delle iniziative legislative e di aumentare la trasparenza circa le decisioni prese. Rispetto alla consultazione, tuttavia, la normativa comunitaria identifica chiaramente dei requisiti minimi da rispettare (ad esempio in termini di modalità secondo cui effettuarla o di “restituzione” degli esiti a chi è stato coinvolto). L’assenza di tali indicazioni nel caso italiano potrebbe comportare il rischio di un’eccessiva arbitrarietà delle decisioni dell’amministrazione responsabile dell’AIR su

¹¹ Come detto prima, tale richiesta può essere effettuata da Commissioni Parlamentari, Consiglio dei Ministri, Comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione.

¹² Ad ogni modo, tali casi di esenzione devono essere autorizzati dal DAGL, che decide sulla base di una motivata richiesta dell’amministrazione interessata.

come realizzare la consultazione, nonché una percezione distorta da parte dei soggetti interpellati circa l'utilità del contributo fornito, non ricevendo riscontri in merito alle opinioni espresse.

- La redazione della relazione AIR, che deve accompagnare la proposta legislativa nel suo iter di approvazione in modo da fornire quegli elementi conoscitivi che rappresentano la condizione “necessaria” (ma non “sufficiente” ci sentiamo di dire) per poter prendere giudizi politici informati circa la proposta.

Un ulteriore elemento comune alle due procedure è la presenza di un organo terzo (il DAGL a livello nazionale, l'IA Board a livello comunitario) che vigila sulla corretta esecuzione dell'AIR e sulla qualità delle relazioni. Questa attività di supervisione si concretizza nella formulazione di opinioni in merito alle relazioni scrutinate, che sono esaminate, assieme alla relazione stessa, dall'organo responsabile di adottare la proposta normativa (Consiglio dei Ministri nel caso italiano, Collegio dei Commissari nel caso comunitario). In entrambi i casi, inoltre, la posizione funzionale di tale organo all'interno del quadro istituzionale (il DAGL opera sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'IA Board sotto l'autorità del Presidente della Commissione) dovrebbe fornire adeguate garanzie circa la sua indipendenza. Sembrerebbe invece differente la composizione, in termini soprattutto di professionalità e competenze tecniche, tra i due organi: i funzionari del DAGL forniscono principalmente una consulenza giuridica di carattere generale¹³, mentre i membri dell'IA Board sono funzionari di provata esperienza provenienti dalle Direzioni “Affari Economici e Finanziari”, “Ambiente”, “Imprese e Industria”, “Occupazione, Affari sociali e Pari Opportunità”¹⁴. Su tali basi, si potrebbe dedurre che le opinioni del DAGL riguarderebbero principalmente la rispondenza dei contenuti della relazione a quanto previsto dalla normativa e la correttezza formale della procedura, mentre le opinioni dell'IA Board possono interessare anche i contenuti stessi della relazione, entrando in aspetti di natura tecnico-settoriale. Tuttavia, bisognerà verificare quale sarà l'effettiva composizione dell'Ufficio “Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione” la cui costituzione è prevista all'interno del DAGL dal DPCM n. 170/08.

Più significativa, invece, risulta la differenza tra le due normative in merito alla disciplina della consultazione interna all'amministrazione nella realizzazione dell'AIR, particolarmente importante nei casi in cui la proposta di regolazione coinvolga uffici appartenenti ad amministrazioni/direzioni differenti. A livello comunitario, infatti, tale consultazione è di fatto obbligatoria nei casi in cui la proposta legislativa ha una natura trasversale o risulta particolarmente significativa politicamente, e avviene attraverso la costituzione di un apposito comitato (l'Inter-Service Steering Group). Questo comitato deve essere coinvolto nella realizzazione della valutazione di impatto, la cui responsabilità resta comunque della Direzione Generale titolare della proposta legislativa, che difatti presiede l'Inter-Service Steering Group. La normativa italiana, invece, lascia sostanzialmente alla volontà delle amministrazioni interessate di decidere come organizzare l'AIR¹⁵, parti della

¹³ Cfr. <http://www.governo.it/Presidenza/DAGL/>

¹⁴ Cfr. http://ec.europa.eu/governance/impact/iab_members_en.htm

¹⁵ L'art. 3 del DPCM n. 170/08 stabilisce che “Per gli atti normativi che coinvolgono più amministrazioni, gli uffici competenti possono concordare l'effettuazione in comune dell'AIR”

quale possono eventualmente anche essere realizzate da amministrazioni differenti. In questi casi, le singole amministrazioni sono responsabili dei contenuti e delle conclusioni dell'AIR di propria competenza. Queste disposizioni sembrano quindi creare, data l'assenza di chiare indicazioni, un certo grado di incertezza rispetto a come procedere per quelle proposte normative che potenzialmente coinvolgono più amministrazioni. Inoltre, visto che paradossalmente ciascun ufficio potrebbe realizzare in totale autonomia la propria parte dell'AIR, non sembrano sussistere elementi in grado di garantire, o quantomeno stimolare, una fase di consultazione all'interno dell'amministrazione. Tale rischio ci sembra rafforzato anche dalla scelta di non prevedere l'individuazione di un'amministrazione comunque responsabile della procedura¹⁶, a cui demandare, anche implicitamente, il compito di perseguire un coordinamento con le altre amministrazioni coinvolte.

Infine, per quanto riguarda i *contenuti della Relazione AIR* (e di conseguenza dell'analisi stessa), si possono individuare le seguenti componenti principali sia a livello nazionale che comunitario:

- l'identificazione del problema da risolvere, delle relative cause e delle categorie di soggetti, pubblici e privati, interessati;
- l'identificazione degli obiettivi da realizzare mediante l'intervento normativo;
- la valutazione e l'analisi delle opzioni, che, oltre alle opzioni di intervento alternative a quella proposta, devono includere necessariamente anche l'ipotesi di non-intervento;
- la giustificazione dell'opzione regolatoria proposta;
- l'individuazione delle modalità di attuazione della proposta, inclusi i meccanismi e gli strumenti di controllo, monitoraggio e valutazione.

Allo stesso tempo, sussistono anche delle differenze tra le due procedure, alcune di natura prettamente formale, su cui non ci interessa soffermarci in questa sede¹⁷, altre di natura più sostanziale, che vale la pena approfondire.

Rispetto all'analisi degli impatti, la Comunicazione della Commissione individua i tre ambiti (economia, società, ambiente) che devono essere presi in considerazione, quale pre-requisito per garantire una valutazione esaustiva e bilanciata degli effetti attesi¹⁸. L'approccio scelto dalla normativa nazionale, invece, è quello di richiamare alcune tipologie di impatto molto specifiche (es. incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, obblighi informativi e relativi costi amministrativi introdotti a carico di imprese e cittadini), senza però identificare dei macro-ambiti di impatto. Inoltre, a livello comunitario è richiesto di analizzare sistematicamente i c.d. "effetti esterni" (ossia nei paesi extra-UE), anche nell'ottica di verificare che il raggiungimento di alcuni effetti positivi negli stati membri non avvenga a discapito dei paesi terzi. Nella normativa nazionale, invece,

¹⁶ In altre parole, si intende l'individuazione di un'unica amministrazione responsabile della procedura e dei contenuti della relazione AIR, anche nei casi in cui parte di questa sia stata redatta da altre amministrazioni.

¹⁷ A titolo esemplificativo, alcune opzioni di intervento, quale l'autoregolazione, vengono analizzate a livello nazionale nell'ambito dell'opzione di non-intervento, mentre per la metodologia comunitaria rientrano tra le opzioni alternative di intervento.

¹⁸ Indicazioni più dettagliate sono poi presenti nelle Linee guida della CE sulla valutazione di impatto, in cui si riporta una lista degli impatti da analizzare, articolati rispetto ai temi economia, società e ambiente.

l'unico richiamo rispetto alla dimensione esterna degli effetti dell'intervento normativo sembra essere fatto sempre in relazione a possibili distorsioni nella concorrenza nel mercato e alla competitività delle imprese italiane¹⁹, scelta che risulta più limitante rispetto al caso comunitario.

Dall'esame del DPCM, inoltre, non emerge chiaramente tra i contenuti dell'AIR un'analisi della coerenza degli obiettivi dell'intervento con il quadro programmatico esistente. Tale elemento è previsto invece nella Comunicazione della Commissione, ponendo così maggiore attenzione ad assicurare lo sviluppo di un quadro normativo coerente con le priorità politiche e gli obiettivi strategici già definiti a livello comunitario.

Risulta significativo anche il richiamo alla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità presente in entrambe le normative, sebbene con alcune differenze. Se a livello comunitario il rispetto di tali principi deve essere verificato per tutte le opzioni di intervento esaminate, nel DPCM il richiamo viene fatto solo in relazione nell'ambito della valutazione delle opzioni alternative di intervento regolatorio, lasciando intendere come non sia richiesto nel caso dell'intervento proposto. Questa scelta non appare del tutto comprensibile, considerando, ad esempio, che la verifica del principio di sussidiarietà permetterebbe di giustificare ulteriormente la necessità un intervento normativo da parte del Governo rispetto ad un intervento da parte delle Regioni²⁰.

Un ultimo elemento da approfondire risulta essere il rapporto complessivo che si viene ad instaurare tra il processo legislativo e l'AIR, e soprattutto come quest'ultima può influire sul primo. Nel caso della valutazione di impatto comunitaria, il percorso logico (e metodologico) delineato si conclude con la presentazione della proposta legislativa in seguito all'analisi e alla valutazione delle opzioni di intervento individuate. Tale approccio presuppone quindi che l'analisi di impatto contribuisca alla decisione circa quale opzione tradurre in proposta legislativa, configurandosi come un'attività da realizzare *in itinere* alla predisposizione della norma. Una conferma in questa direzione è avvenuta, come detto anche più sopra, in seguito alla pubblicazione delle Linee guida della CE sulla valutazione di impatto, in cui la comparazione tra le opzioni strategiche è indicata esplicitamente come attività della valutazione di impatto, propedeutica all'individuazione dell'opzione strategica preferita su cui basare la proposta normativa. In base alla nostra esperienza nella realizzazione di valutazioni di impatto in ambito comunitario, la procedura può effettivamente contribuire in maniera sostanziale, e non solamente formale, al processo legislativo. Tale contributo si sostanzia non tanto rispetto alla decisione della forma di intervento²¹, su cui influiscono in maniera determinante anche fattori di ordine politico, quanto piuttosto ai contenuti dell'intervento legislativo. In altre parole, la valutazione di impatto può indicare quali sono le misure e le disposizioni

¹⁹ Tale riferimento è fatto, oltretutto, in modo abbastanza implicito, richiamando la rilevanza dell'intervento regolatorio "sul sistema delle imprese per quanto concerne la competitività internazionale", che potrebbe essere interpretata anche come effetti sulla competitività delle imprese degli altri paesi UE ed extra-UE. Analogamente il "corretto funzionamento del mercato" potrebbe essere inteso non in termini strettamente geografici, vale a dire il solo mercato nazionale, ma in un'accezione più ampia (es. il mercato unico europeo).

²⁰ Su tale questione si richiamano i principi enunciati dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003

²¹ Si intende non solo la scelta di intervenire, ad esempio, attraverso una Direttiva piuttosto che una Comunicazione, ma anche la scelta se intervenire oppure conservare lo *status quo*.

legislative in grado, ad esempio, di massimizzare gli effetti positivi attesi. Secondo quanto disposto dal DPCM, invece, il percorso logico sembra indicare sin dall'inizio una distinzione tra le altre opzioni alternative e l'opzione regolatoria proposta, lasciando intendere che quest'ultima potrebbe essere stata definita anche prima dell'avvio dell'AIR. Se così fosse, l'AIR si configurerebbe essenzialmente come una giustificazione *ex post* della scelta normativa effettuata, senza quindi contribuire al processo decisionale relativo ai contenuti della proposta legislativa. Il fatto che il DPCM preveda "l'eventuale comparazione con le altre opzioni esaminate" può fornire una conferma a questa possibile interpretazione, non richiedendo, a differenza di quanto previsto in ambito comunitario, di basare l'individuazione dell'opzione preferita sul confronto tra le opzioni analizzate.

Concludendo, la pubblicazione del DPCM n. 170/08 segna la definitiva introduzione dell'AIR all'interno del quadro normativo nazionale e, come tale, può essere sicuramente accolta come un passaggio importante verso il miglioramento della qualità della regolazione. Il sistema delineato, infatti, risulta adeguato e coerente con le finalità ed i requisiti che caratterizzano questa procedura, anche in ambito comunitario. Rispetto a quest'ultimo, tuttavia, alcune delle scelte fatte inducono a qualche riflessione rispetto a quello che potrebbe essere l'effettivo contributo dell'AIR al processo legislativo nazionale. Su questo punto, però, vogliamo richiamare quanto detto in premessa circa la "disparità" del confronto effettuato e dei suoi possibili limiti. La validità delle considerazioni sopra riportate, basate principalmente sull'esame delle disposizioni del DPCM n. 170/08 e la relativa interpretazione, dovrà infatti essere verificata in seguito alla concreta applicazione della norma e all'entrata a regime dell'AIR come procedura a supporto del processo normativo. In aggiunta, lo stesso Decreto rimanda ad una prossima direttiva per determinare i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di AIR, che potrebbe rendere superate alcune delle disposizioni attuali.