

DIECI ANNI DI ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA

A CHE PUNTO SIAMO

Federica Cacciatore

La valutazione delle decisioni politiche è ormai riconosciuta, almeno sul piano teorico, come un valido strumento per migliorare la qualità e l'economicità dell'operato di governo. Ciò è tanto più vero in un contesto in cui, per varie ragioni, aumenta l'attenzione, da un lato, verso un utilizzo accorto delle risorse disponibili, dall'altro verso il delicato rapporto di fiducia fra regolatori e regolati. Pertanto, verificare a distanza di un certo periodo dall'attuazione (*ex post*) cosa è stato messo in pratica, e come, può aiutare a comprendere come correggere il tiro. Si possono modificare gli strumenti più adatti a raggiungere l'obiettivo prefissato, per esempio perché quelli scelti all'inizio del percorso non erano i più adatti allo scopo, o perché fattori esterni che si erano sottovalutati, o che non si potevano prevedere al momento della decisione, hanno contribuito ad alterarne gli effetti.

Si può contribuire a migliorare la qualità delle decisioni anche attraverso la valutazione *ex ante*. Uno degli strumenti più diffusi in questo senso è l'analisi di impatto della regolazione (d'ora in avanti, AIR). L'AIR si prefigge di fornire gli strumenti e le tecniche per una stima sistematica e attendibile dei possibili impatti delle opzioni di regolazione e, attraverso una comparazione che tenga conto di criteri oggettivi, individuare quella *tecnicamente* migliore. È bene sottolineare da subito, infatti, che si tratta di un

supporto *tecnico* per la decisione *politica*, alla quale, infatti, non si sostituisce in nessun caso: le motivazioni che accompagnano l'indicazione per l'opzione di intervento preferibile non costituiscono alcun vincolo nei confronti del decisore politico, titolare in ultima istanza del potere di legiferare.

Attraverso l'AIR, come si vedrà, si possono stimare i possibili impatti delle opzioni di intervento su diversi aspetti ritenuti di volta in volta rilevanti, che vanno dall'impatto sulla burocrazia per cittadini e imprese a quello sul funzionamento della concorrenza, all'impatto sull'ambiente, fino a prevedere effetti specifici su questioni sensibili come le disparità fra generazioni, fra i sessi e così via.

Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) è un'iniziativa promossa dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome. Il progetto ha la missione di elaborare idee e strategie per migliorare le capacità di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione dell'efficacia delle politiche in seno alle assemblee legislative.

EVOLUZIONE NORMATIVA DELL'AIR IN ITALIA

In Italia, l'AIR per gli atti normativi di governo è stata introdotta per la prima volta, in via sperimentale, nel 1999¹. Si stabiliva di sperimentare l'analisi *ex ante* «sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti

¹ Con la L. 8 marzo 1999, n. 50 (Legge di semplificazione 1998), e con la Dir.P.C.M. 27 marzo 2000, che ne disciplinava le modalità di attuazione.

normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali», secondo le modalità e gli schemi valutativi predisposti dalla direttiva del 2000, che ne fissava a un anno la fase di sperimentazione.

Successivamente, con la l. 28 novembre 2005, n. 246 (Legge di semplificazione 2005), l’AIR è diventata strumento ordinario, e non più sperimentale, di valutazione preventiva degli atti di governo.

Un ruolo peculiare nella promozione di strumenti per il controllo della qualità della regolazione e per la semplificazione normativa e amministrativa è stato svolto da organismi internazionali e sovranazionali come l’OCSE, che si occupa di qualità della regolazione sin dal 1995, e la Commissione europea², il cui impegno nella promozione di strumenti come l’AIR risale al 2000, con la cd. Strategia di Lisbona³.

La citata L. 246/2005 - che introduce, oltre all’AIR, anche la verifica di impatto della regolazione (VIR) - definisce l’AIR come una «valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative» che, come tale, «costituisce un supporto alle decisioni dell’organo politico» (art. 14). La legge demanda poi la definizione delle modalità di realizzazione dell’AIR a un successivo regolamento, che viene adottato alla fine del 2008, a quasi tre anni di distanza⁴.

Il regolamento introduce un modello di relazione AIR (sui cui contenuti ci soffermeremo più oltre) e fornisce ulteriori indicazioni normative per la disciplina dello strumento.

“L’analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR) consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative”

ESTRATTO DA LEGGE N. 246 DEL 28/11/2005 – ART.14

Per esempio, ne definisce l’ambito di applicazione e i relativi ambiti di esclusione ed esenzione. A questo proposito, si prevede che l’AIR debba essere realizzata sugli atti normativi del Governo, inclusi gli atti ministeriali e quelli interministeriali, e sui disegni di legge di iniziativa governativa, ma è esclusa per i disegni di legge costituzionale, per gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna e per i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali «che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici».

Non soltanto. Il ricorso a questo strumento è limitato anche da possibili casi di esenzione, per i quali atti normativi del Governo, che dovrebbero normalmente essere corredati dalla relazione AIR, possono essere sottratti all’analisi *ex ante* in «casi straordinari di necessità ed urgenza», oppure in caso di «peculiare complessità e ampiezza dell’intervento normativo e dei suoi possibili effetti». Quando ricorrano queste ipotesi, l’amministrazione interessata può chiedere e ottenere l’esenzione dall’AIR da parte del Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL), la struttura facente capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri preposta al

² Una prima forma di AIR era stata introdotta per la prima volta negli Stati Uniti nel 1981, dall’amministrazione Reagan. L’E.O. 12291, infatti, introdusse l’obbligo di effettuare un’analisi costi-benefici sugli atti più rilevanti proposti dalle agenzie federali. La norma, tuttavia, si iscriveva nell’ottica di cd. *deregulation* che aveva caratterizzato la presidenza Reagan, e mirava a scoraggiare l’adozione di quegli interventi normativi che, in seguito a un’accurata analisi quantitativa degli effetti finanziari, non risultassero strettamente necessari al buon funzionamento dell’economia.

³ Il Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm) prevedeva, fra le conclusioni, la creazione di un ambiente competitivo favorevole per le piccole e medie imprese, anche attraverso il ricorso ad analisi preventive di impatto della regolazione e la semplificazione normativa e amministrativa (punto 14).

⁴ D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170.

controllo del corretto svolgimento delle AIR. Si tratta, in tutta evidenza, di ambiti potenziali di esenzione estremamente rilevanti: se, infatti, facciamo riferimento alla definizione stessa di AIR e alla sua logica di base, l'idea di uno strumento di stima dei potenziali impatti di una norma del Governo che non venga applicato proprio nei casi di ampiezza e complessità degli stessi impatti (quando si presupporrebbe invece una maggiore esigenza di stima anticipata), o in casi di emergenza normativa (ossia in condizioni che, per definizione, richiedono e giustificano l'intervento normativo dell'esecutivo e l'esercizio da parte di quest'ultimo di poteri legislativi delegati) appare quanto meno singolare.

Queste condizioni hanno fatto sì che dal 2005, soprattutto nei primi anni di applicazione, le AIR realizzate abbiano riguardato spesso provvedimenti di impatto più limitato e di rilevanza minore rispetto ad altri, che, invece, sono stati adottati senza il corredo di una valutazione *ex ante* (come si chiarirà più avanti). Malgrado, negli ultimi tempi, il numero dei provvedimenti accompagnati da AIR sia aumentato, includendone ormai la maggior parte, restano ancora fuori alcune proposte normative rilevanti. Per esempio, se consideriamo le proposte di provvedimento governative del mese di giugno 2016, solo un disegno di legge di iniziativa governativa su sette non è accompagnato da AIR; tuttavia, quello che ne è sprovvisto, l'A.C. 3926, "Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, recante misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio"⁵, contiene previsioni rilevanti, anche in tema di enti territoriali (fra cui, per esempio, la ripartizione del fondo di solidarietà comunale), di spesa sanitaria regionale (prevedendo, fra l'altro, «misure di governo della spesa

farmaceutica e di efficientamento dell'azione dell'Agenzia italiana del farmaco»), di ambiente (disponendo la dotazione finanziaria per diversi interventi). Se, quindi, l'adozione del decreto legge è stata dettata da urgenza e impossibilità di impostare preve analisi comparative delle possibili opzioni in gioco, la conversione del decreto avrebbe potuto costituire un'occasione di riflessione e di stima dei possibili impatti che scelte normative su temi così delicati come la finanza e la spesa pubblica locali potrebbero avere nel medio-lungo periodo.

Durante questo primo decennio di vigenza della normativa sull'AIR, essa ha continuato a subire diverse modifiche e integrazioni graduali, soprattutto in tema di contenuti della valutazione e della relativa relazione (che ne rappresenta il documento principale - se non l'unico - di conoscenza e pubblicità) da presentarsi annualmente al Parlamento, a cura del DAGL. In particolare, ai crescenti stimoli della Commissione europea verso gli Stati membri perché adottino legislazioni snelle e in grado di favorire la competitività e di creare ambienti normativi favorevoli alle piccole e medie imprese (considerate il patrimonio socio-economico da tutelare per fare fronte alla crisi e alle battute d'arresto dell'economia), i governi italiani hanno risposto spesso demandando all'AIR il compito di mettere in pratica le nuove modalità di controllo e miglioramento della regolazione che andavano via via configurandosi. Così, con diversi interventi normativi, la relazione AIR di cui all'art. 14, comma 5, della L. 246/2005 si è arricchita man mano di sezioni, alle quali corrispondono altrettante specifiche analisi settoriali. Si pensi all'analisi degli impatti della regolazione sulle piccole e medie imprese, che il cd. Statuto delle imprese, del 2011⁶, ha

⁵http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0042570&back_t o=

⁶ L. 11 novembre 2011, n. 180. Attraverso questa specifica sezione, la relazione AIR dovrebbe rendere conto di eventuali impatti discriminatori verso le imprese di dimensioni minori e, in tal caso, di eventuali misure di esenzione e riduzione degli oneri intraprese per queste categorie "deboli".

inserito fra i contenuti della relazione AIR; oppure alla verifica dell'esistenza del cd. *goldplating*⁷, in particolare per i casi di recepimento di normative europee, che consiste nella pratica, da parte degli Stati membri, di recepire e implementare direttive europee aggiungendo oneri amministrativi non necessari (cioè, introducendo nell'ordinamento adempimenti in attuazione di normative europee, ma sovraccaricandoli dal punto di vista burocratico, in maniera sproporzionata rispetto alle esigenze della normazione originaria). Un'ulteriore novità è stata rappresentata dall'introduzione del cd. *budget regolatorio*⁸, che consiste in un meccanismo di bilanciamento degli oneri di regolazione introdotti dalle nuove norme con quelli eliminati attraverso l'intervento normativo stesso, ai fini dello snellimento amministrativo, e di cui si deve dare conto nella relazione AIR.

Non è mancato l'impulso giurisprudenziale, che con un recente parere reso dal Consiglio di Stato (su cui ci si soffermerà oltre), sembra confermare l'impressione di una nuova attenzione non più solo formale del giudice a come vengono svolte le analisi, ma anche ai loro contenuti.

È importante, infine, accennare a quello che avviene oltre la regolazione governativa e ministeriale, in particolare nelle Autorità indipendenti e al livello regionale, poiché gli strumenti di analisi e verifica degli impatti della regolazione potrebbero (e dovrebbero) proficuamente essere adottati in tutti i settori e a tutti i livelli di normazione.

Per quanto riguarda le *Autorità indipendenti*, ad assoggettare quelle con «funzioni di controllo, di

vigilanza o regolatorie» al ricorso all'AIR è stata la L. 29 luglio 2003, n. 229, ben due anni prima che la Legge di semplificazione del 2005 rendesse lo strumento obbligatorio per gli atti di governo e ministeriali. La maggior parte delle Autorità ha provveduto, quindi, a dotarsi di norme e regolamenti per l'attuazione delle verifiche (*ex ante* ed *ex post*), e, in alcuni casi, hanno introdotto a regime lo strumento per i provvedimenti regolatori più rilevanti⁹.

Più complesse le vicende dell'AIR nelle *Regioni*. A partire dai primi anni duemila, l'AIR è stata sperimentata, con alterne fortune, anche a livello regionale. Stimolate anch'esse dalla politica di promozione e diffusione della cd. *better regulation* da parte della Commissione europea, e, in parte, anche dell'OCSE, le Regioni hanno iniziato a mostrare una certa attenzione per i temi legati alla valutazione delle politiche, con i Consigli impegnati soprattutto nella valutazione successiva¹⁰, e alcune Giunte maggiormente coinvolte dall'AIR. Rispetto a questo secondo aspetto, spesso con l'assistenza del Formez, sono state realizzate in diverse Regioni AIR sperimentali¹¹, senza tuttavia innescare un meccanismo virtuoso di ripetizione e apprendimento (tanto che in molti casi alla fase sperimentale non è seguita quella di istituzionalizzazione dello strumento e stabilizzazione delle strutture preposte). Questa sostanziale inattività, fra l'altro, contrasta in parte con il fatto che circa la metà delle Regioni abbia provveduto, dal 2001 a oggi, ad adottare leggi regionali o previsioni statutarie in materia¹².

L'AIR IN PRATICA: QUANDO VIENE SVOLTA, COME, DA CHI

⁷ L. 12 novembre 2011, n. 183, come modificata dal [D.L. 9 febbraio 2012, n. 5](#).

⁸ D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (cd. Semplifica Italia).

⁹ Per approfondimenti sul processo di introduzione dell'AIR nelle Autorità indipendenti, si veda A. Flori (2010). Informazioni e dati più generali sugli strumenti di qualità della regolazione nelle Autorità sono reperibili su <http://www.osservatorioair.it>.

¹⁰ Come la storia e i risultati raggiunti nel tempo dal Progetto CAPIRe testimoniano.

¹¹ Alcune di queste esperienze sono documentate su <http://esperienze.formez.it/category/tag/air>.

¹² Per approfondimenti, sia consentito rimandare a F. Cacciatore (2014).

L'AIR è un processo, e come tale si sviluppa in più fasi e coinvolge più soggetti. Il regolamento di attuazione della L. 246/2005 codifica le fasi e i contenuti della relazione finale, fornendo indicazioni specifiche sui passi da compiere per una corretta analisi.

È bene, tuttavia, chiarire anzitutto di cosa parliamo quando parliamo di AIR. In particolare, è utile attribuirle la giusta collocazione all'interno del processo decisionale (il cd. *ciclo di policy*, si veda la Figura 1), per chiarire meglio *in quale momento*, all'interno di questo processo, si rende opportuna un'analisi *ex ante*.

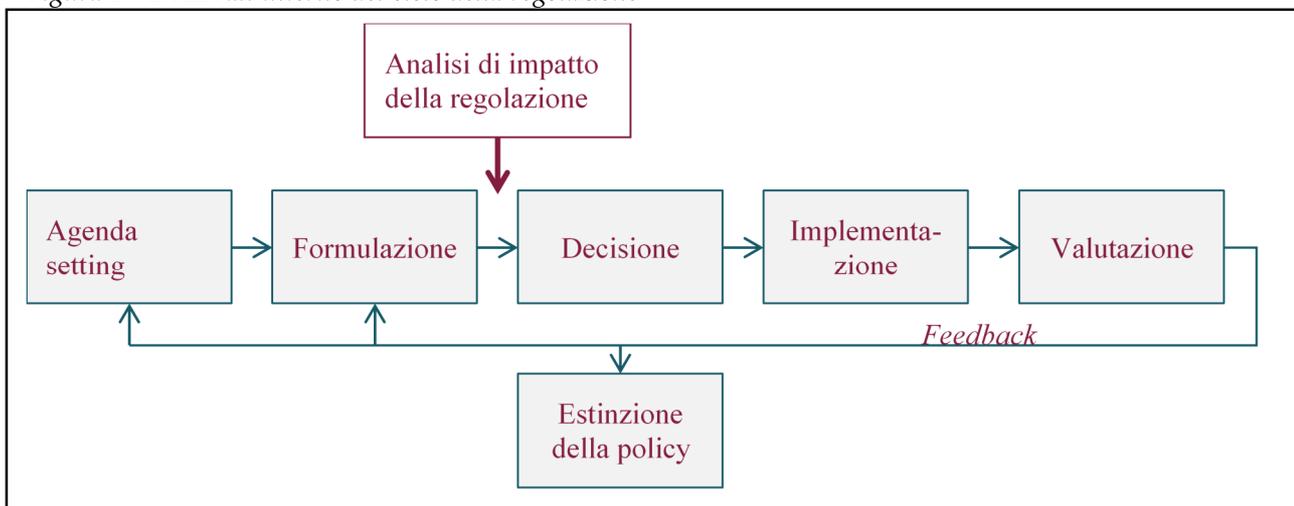
L'AIR, come si è detto, mira a fornire indicazioni tecniche, basate su una comparazione di più opzioni di regolazione e su criteri oggettivi, al decisore politico. Per svolgerla occorre disporre di risorse: personali, temporali, finanziarie, conoscitive. È opportuno, dunque, che la sua funzione sia nota e ben definita all'interno del processo di produzione delle politiche di regolazione, e che i benefici che se

all'obbligo di elaborarne la relazione, o per giustificare per iscritto una scelta già fatta. L'AIR mira a individuare la scelta migliore da fare, non a giustificarla *a priori*.

Il momento in cui va predisposta e realizzata l'AIR, perché essa sia funzionale alla decisione, è, pertanto, quello immediatamente successivo alla formulazione della rosa di proposte di intervento, e prima della decisione e conseguente adozione della scelta fatta. In alcune esperienze estere (per esempio nel Regno Unito) si procede a una AIR preliminare, meno approfondita, su una prima rosa di opzioni per una prima scrematura; solo successivamente si procede alla valutazione più approfondita delle opzioni selezionate.

L'oggetto dell'analisi *ex ante* può essere, pertanto, un articolato di legge oppure una bozza meno dettagliata di proposta, a seconda che si voglia anticipare o meno il momento della stima a una fase precedente quella della elaborazione minuta. Naturalmente, più dettagliate saranno le opzioni, più

Figura 1 - L'AIR all'interno del ciclo della regolazione



ne traggono superino i costi per realizzarla; altrimenti, si rischierebbe soprattutto di aggravare il processo di un ulteriore onere burocratico, e si svuoterebbe di significato il senso di una simile valutazione. Così avverrebbe, per esempio, se all'AIR si procedesse in un momento successivo a quello della decisione: per esempio, per ottemperare

facile sarà prevederne e stimarne gli impatti possibili, e di conseguenza più raffinata e attendibile sarà la valutazione. Un elemento fondamentale e imprescindibile dell'analisi *ex ante* resta, tuttavia, quello della *comparazione*: mentre nella valutazione successiva si confronta la situazione *ex post facto* a quella che si sarebbe verificata in assenza di

intervento, per individuare se e quanto questo abbia influito sul raggiungimento degli obiettivi perseguiti, in quella *ex ante* alla situazione in assenza di intervento (la cd. *opzione zero*) occorre comparare almeno due opzioni di intervento alternative fra loro.

Rispetto alle fasi che caratterizzano il processo di AIR, che chiariscono *come* svolgerla, il regolamento del 2008, così come modificato nel 2013¹³, prevede che la relazione illustrativa tenga conto di sette sezioni (oppure otto, per le norme di recepimento di previsioni europee), alle quali corrispondono altrettanti momenti della valutazione (Box 1).

Box 1 – Le sezioni della relazione AIR

1. contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione;
2. procedure di consultazione precedenti l'intervento;
3. valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero);
4. opzioni alternative all'intervento regolatorio;
5. giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli eventuali oneri amministrativi e dell'impatto sulle piccole e medie imprese (PMI), dove presente;
6. incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese;
7. (*si applica esclusivamente con riferimento agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa*) modalità attuative dell'intervento di regolamentazione;
8. (*aggiuntiva, per iniziative normative di recepimento di direttive europee*) rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

È utile descrivere brevemente i contenuti di ciascuna sezione.

1. (*Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione*). Nella prima sezione la relazione AIR dà conto delle ragioni (di ordine economico, sociale ecc.) che hanno spinto a intervenire, e, per quanto possibile, del contesto, anche normativo, nel quale tale intervento si iscrive. È in questa prima fase che, quindi, si espliciteranno gli obiettivi finali dell'intervento, nonché quelli di breve e medio periodo (se presenti). Sempre in questa prima fase si individueranno anche le categorie di soggetti destinatari, delineando così anche i confini soggettivi dell'intervento.

2. (*Procedure di consultazione precedenti l'intervento*). La seconda sezione prevista nel modello di relazione per l'AIR statale rappresenta un elemento fondamentale della valutazione di impatto (*ex ante* ed *ex post*): le *consultazioni*. La valutazione delle opzioni di intervento, prima della decisione finale, e dell'intervento realizzato, dopo un certo periodo dalla sua entrata in vigore, è strettamente vincolata all'attività di ascolto delle categorie dei destinatari e dei tecnici e/o esperti della materia. Le consultazioni, come intese e promosse anche dalla Commissione europea (che fin dai primi anni duemila vi ha riposto

molta fiducia, nella prospettiva di un miglioramento generale del processo regolatorio e di una sua maggiore inclusività e trasparenza), svolgono la doppia funzione di coinvolgere il pubblico nel processo di formulazione delle politiche pubbliche, rendendo quest'ultimo più trasparente e aperto, e di consentire al decisore di ottenere maggiori informazioni utili per la scelta più opportuna, ottenendo informazioni settoriali direttamente dagli interessati o dagli esperti della materia in discussione. In entrambi i casi, le consultazioni concorrono anzitutto a ridurre le asimmetrie informative fra regolatori e regolati; in secondo luogo, mirano a concretizzare il principio di apertura dei processi decisionali e di *accountability* dell'azione

¹³ Dir.P.C.M. 16 gennaio 2013.

di governo. Sull'importanza del ruolo delle consultazioni, tra l'altro, un recente parere del Consiglio di Stato, sullo schema di D.P.R. per la riorganizzazione del Ministero degli Affari esteri¹⁴ ha sottolineato come le relazioni AIR debbano riportare in maniera trasparente le informazioni rilevanti sul processo consultivo e sui relativi risultati.

3. (*Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione*). Come già evidenziato, l'AIR si basa su una comparazione fra due o più opzioni fra loro alternative e fra ciascuna di esse e l'opzione zero, ossia l'opzione in cui si decida di non intervenire. Cosa succede in questo caso, in particolare rispetto ai destinatari e agli obiettivi e alle necessità insorte nel contesto di riferimento? Si prenda il caso in cui fattori esterni, oppure dinamiche interne al contesto possano portare, gradualmente, a una soluzione spontanea del problema, o a una riduzione dei suoi effetti negativi, in tempi ragionevoli. In questo caso, o nel caso in cui sia possibile promuovere forme di autoregolazione, l'ipotesi di non intervento dovrebbe rappresentare il punto di partenza da cui discostarsi solo nella misura del necessario a migliorare la situazione. In quanto costituirà il termine di comparazione per le ipotesi alternative, l'analisi dell'opzione zero deve essere completa e rigorosa, sulla base dei criteri di valutazione adottati e degli obiettivi prefissati.

4. (*Opzioni alternative all'intervento regolatorio*). Rappresenta la fase in cui si valutano dettagliatamente gli impatti attesi delle opzioni alternative di intervento. La valutazione dei potenziali interventi di origine governativa e ministeriale deve anche considerare, come si anticipava, aspetti specifici ritenuti rilevanti quali l'incidenza sulla concorrenzialità e sulla

competitività del mercato, nonché l'introduzione eventuale di nuovi oneri per i cittadini e le imprese (e l'eventuale compensazione con oneri eliminati) e il possibile impatto discriminatorio nei confronti delle piccole e medie imprese.

5. (*Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI*). Alle analisi delle opzioni in gioco segue una riflessione su vantaggi e svantaggi (o su costi e benefici) di ciascuna di esse, comparandole e individuando, alla luce degli obiettivi e delle risorse disponibili, quella tecnicamente preferibile. In questa sezione, qualora la proposta di regolazione abbia fra i suoi destinatari, diretti o indiretti, le PMI, è richiesta una valutazione specifica sugli impatti che questa avrà su di esse, in particolare evidenziando eventuali effetti distorsivi o sproporzionati rispetto alle imprese di più grandi dimensioni.

6. (*Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese*). Il modello di relazione AIR statale prevede espressamente una sezione dedicata alla descrizione degli impatti sulla concorrenza, stimati in sede di valutazione comparata delle opzioni (e i cui risultati si suppone abbiano influito anche sulla selezione finale). Non tutti gli interventi proposti implicano necessariamente effetti sulla concorrenza: in tal caso; ecco perché il regolamento prevede che questa sezione si applichi «esclusivamente con riferimento agli interventi suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa».

7. (*Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione*). Una analisi corretta ed esaustiva deve potersi basare su una conoscenza adeguata degli strumenti, delle risorse e delle modalità di implementazione, inclusi i soggetti coinvolti. Chiarire meglio il rapporto fra la fase di

¹⁴ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere 764/2016. Per approfondimenti si rimanda a M. Benedetti (2016). Nel caso specifico, nel parere si specificava come non sia sufficiente affermare che si è proceduto a consultazioni, ma è necessario indicare puntualmente «quali federazioni hanno effettivamente aderito, con che criterio sono state scelte, se vi è stata la possibilità di partecipare in modo aperto o se ciò è avvenuto soltanto su selezione del Ministero».

formulazione della proposta e quella della sua implementazione è cruciale per la riuscita dell'intervento, come l'esperienza in tema di valutazione *ex post* ha più volte insegnato. Il fallimento di alcune regolazioni e, più in generale, di alcune politiche pubbliche è spesso dovuto, infatti, a previsioni incomplete, scorrette, approssimative delle modalità effettive di realizzazione.

8. (*Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea*). Come già detto, i contenuti della relazione AIR si sono arricchiti nel tempo di approfondimenti specifici finalizzati a verificare che le nuove regolazioni non aggravino ulteriormente i destinatari di oneri amministrativi superflui. Nel caso di norme di recepimento di regolazioni europee, come si diceva, la pratica del *goldplating* (per cui spesso l'Italia è oggetto di speciali raccomandazioni dalla Commissione europea) costituisce un veicolo attraverso il quale lo Stato membro introduce oneri di regolazione non dovuti, sotto la falsa copertura delle esigenze dettate dall'Unione europea. Prevedere, pertanto, una sezione in cui si dia espressamente conto di aver rispettato i livelli minimi di regolazione suggerisce ottimismo verso una nuova sensibilità del legislatore nazionale a questo problema. Tuttavia, come specifica il regolamento, la relazione AIR può dare conto delle «eventuali circostanze eccezionali» che giustifichino l'aggravio di oneri burocratici in sede di recepimento.

Rispetto a *chi* realizza l'AIR, incaricata a effettuare la valutazione e a renderla pubblica è l'amministrazione che possiede la titolarità dell'iniziativa regolatoria o legislativa. Al suo interno, secondo quanto previsto dalla norma¹⁵, l'amministrazione individua fra quelli già esistenti un ufficio preposto all'AIR, o ne istituisce uno con

funzioni apposite, e lo comunica al DAGL, di cui diventerà l'interlocutore diretto per la realizzazione del processo valutativo. Se le proposte da sottoporre ad AIR coinvolgono più amministrazioni, queste possono concordare una AIR in comune, che faccia riferimento a un unico coordinamento. In concreto, le AIR andrebbero svolte da gruppi di lavoro che comprendano competenze multidisciplinari, a seconda della materia oggetto di analisi: non dovrebbe, pertanto, trattarsi soltanto di giuristi, o di economisti, ma dovrebbe sempre includere anche esperti del settore. Ciò suggerisce di affiancare a un nucleo stabile, collocato all'interno di ciascuna amministrazione, alcuni componenti individuati *ad hoc* per ogni AIR.

LE ESPERIENZE REALIZZATE A LIVELLO STATALE: UN QUADRO GENERALE E ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dal 2007 a oggi, il numero medio delle AIR statali realizzate complessivamente in un anno è stato di circa 131¹⁶. Con un picco nel biennio 2009-2010 (rispettivamente, 169 e 207 AIR) legato verosimilmente all'adozione, sul finire del 2008, del regolamento di attuazione, il dato è andato poi assestandosi con oscillazioni non significative¹⁷. Si tratta di un numero piuttosto alto, se si considera l'ammontare complessivo degli atti di iniziativa governativa e la loro funzione di legislazione delegata, tradizionalmente dettata da ragioni di complessità e/o urgenza, che dovrebbero giustificare un ricorso limitato.

Non tutte le amministrazioni pubblicano le AIR sui loro siti istituzionali, che non sono rese disponibili neanche sul sito del DAGL. Tuttavia, il Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato provvede a raccogliere e pubblicare mensilmente,

¹⁵ D.P.C.M. 170/2008, cit., art. 3.

¹⁶ Informazioni quantitative rese disponibili dal DAGL al link http://presidenza.governo.it/DAGL/uff_studi/AIR.html.

¹⁷ Nel 2015, l'amministrazione statale che vi ha fatto maggiormente ricorso è il Ministero dell'economia e delle finanze, seguito dal Ministero della giustizia, mentre quella con il numero inferiore è il Ministero dei beni e attività culturali e del turismo.

sulla propria pagina web¹⁸, gli schemi di atti del Governo e i disegni di legge di iniziativa governativa, presentati alle Camere insieme alla relativa AIR.

Senza voler entrare troppo nel merito della qualità delle analisi svolte, e senza tenere conto delle dovute eccezioni, alcune considerazioni generali concernono la scarsità delle informazioni disponibili e la sostanziale superficialità delle stime svolte, che in molti casi non prendono neppure in considerazione opzioni di intervento alternative a quella che si propone di adottare. Analogamente, in molti casi mancano informazioni sulle consultazioni realizzate, oppure è specificato che non vi si è fatto ricorso. Inoltre mancano, per lo più, resoconti dettagliati sulle valutazioni e misurazioni fatte, anche in riferimento alla delicata questione del bilancio degli oneri, oppure le stime appaiono approssimative. In sostanza, le analisi si basano prevalentemente su considerazioni di tipo qualitativo, con qualche eccezione.

Una prima, grossolana riflessione sulla duplice evidenza legata alla numerosità delle AIR e al loro scarso livello di approfondimento, riguarda le risorse a disposizione delle amministrazioni per svolgere le AIR, in termini di tempo e di persone. È probabile che le AIR siano realizzate, nella realtà, in tempi troppo limitati rispetto alle reali esigenze di una analisi comparata sulle opzioni, oltre che in una fase forse troppo avanzata del processo di regolazione, quando cioè la decisione sia già stata presa (altrove, in sede politica). In questo modo, l’AIR non assolverebbe la sua funzione di guida tecnica alla selezione oggettivamente migliore da parte del decisore, ma rappresenterebbe un onere in più cui adempiere in occasione della trasmissione della proposta alle Camere.

I provvedimenti politicamente più rilevanti, inoltre, non sono sempre corredati dalle relative AIR,

provando che, spesso, le decisioni relative a interventi significativi continuano a essere sottratte a valutazioni tecniche di efficienza ed economicità.

Malgrado lo strumento dell’AIR abbia continuato ad arricchirsi, dal 2005 a oggi, di settori e requisiti specifici, diventando sempre più ambizioso nell’intento di giovare alla qualità della regolazione, nella pratica gli ostacoli organizzativi interni alle amministrazioni, la scarsità delle risorse disponibili (di tempo, finanziarie) e, in parte, culturali, legate alla difficoltà di delegare alla componente tecnica ponderazioni tradizionalmente appannaggio di quella politica, non sembrano, ancora, del tutto superati. Eppure, proprio quella difficoltà di allocare le risorse disponibili dovrebbe essere alla base di un atteggiamento positivo nei confronti della valutazione preliminare e successiva degli interventi normativi (e delle politiche pubbliche, in generale), che consentirebbe di formulare interventi di riforma senza improvvisazioni e riducendo notevolmente le brutte sorprese, cui inevitabilmente si dovrà fare fronte in un momento successivo.

La presente Nota è stata elaborata da Federica Cacciatore dell’Osservatorio AIR.

BENEDETTI M., 2016, *L’attenzione del Consiglio di Stato sulle relazioni AIR. Il caso della riorganizzazione del Ministero degli Affari esteri*, Osservatorio AIR.

CACCIATORE F., 2014, “La qualità della regolazione nelle regioni”, in NATALINI A., SARPI F., VESPERINI G. (a cura di), *L’analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2013*, Osservatorio AIR.

FLORI A., 2010, *L’introduzione dell’AIR nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio AIR.

LA SPINA A., ESPA E., 2011, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.

NATALINI A., SARPI F., 2009, *L’insostenibile leggerezza dell’AIR, commento al DPCM 11 settembre 2008, n. 170, Giornale di diritto amministrativo» Anno XV, n. 3, pp. 229-239.*

Per ulteriori informazioni: www.capipe.org

¹⁸ Il link di riferimento è http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/27_1.htm.