



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

FEDERICA CACCIATORE

Autorità indipendenti e nuova disciplina della VIR: tanto rumore per nulla?

settembre 2010

INDICE

Introduzione	4
1. La valutazione ex post nelle esperienze europee ed internazionali	5
2. Cosa succede in Italia, tra VIR e clausole valutative	13
3. Modelli di valutazione ex post	17
4. I casi delle Autorità indipendenti	24
Considerazioni conclusive	30
Riferimenti bibliografici	32

Questo documento è soggetto a licenza Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 2.5.

Citare questo documento come: F. Cacciatore, *Autorità indipendenti e nuova disciplina della VIR: tanto rumore per nulla?*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, www.osservatorioair.it, settembre 2010.

Introduzione

Negli ultimi tempi, parlare di qualità della regolazione, ai diversi livelli del dibattito giuridico, politico e dottrinale, sembra quasi avere la capacità di esorcizzare i tanti mali della legislazione (iperproduzione, distorsione degli obiettivi, inefficacia, inadeguatezza delle risorse, ecc.). Il ricorso ad argomentazioni legate alla *better regulation* sembra infatti avere un andamento inversamente proporzionale al miglioramento effettivo della regolazione. Molto si è sempre puntato sulle pratiche di analisi *ex ante* della regolazione, mentre ben inferiore è stata tradizionalmente l'attenzione all'analisi *ex post*, disattendendo sistematicamente le raccomandazioni per cui una politica pubblica non può dirsi realizzata con la sua adozione formale, poiché è fondamentale *come* essa viene implementata e monitorata.

Qualcosa tuttavia sembra stia cambiando. Un ruolo importante in questo senso è svolto dalle raccomandazioni di organismi come l'OCSE, o la Commissione europea, entrambe da anni in prima linea nella promozione di pratiche di buona regolazione presso gli Stati membri. Tuttavia, il panorama delle forme e degli strumenti attraverso cui la valutazione *ex post* si realizza è ancora estremamente variegato, oltre che non sempre legato ad esiti concreti di miglioramento. Viene spesso sottolineato come l'adozione degli strumenti di controllo non avvenga rigorosamente, o nel modo più appropriato, e come ciò comporti troppo spesso un dispendio inutile di risorse e, nella peggiore delle ipotesi, un uso distorto della valutazione.

Risulta quindi necessario porre ordine nello strumentario, sia in via teorica, attraverso un sano dibattito dottrinale che pervenga a delle definizioni condivise, sia in via di fatto, mediante degli interventi di omogeneizzazione delle pratiche e di "controllo sul controllo".

In questa prospettiva incerta e piuttosto nebulosa, risulta particolarmente interessante l'iniziativa del Governo italiano di disciplinare in maniera puntuale, dopo l'AIR, anche la VIR per gli atti regolativi del Governo, dando seguito così alla prescrizione contenuta nell'art. 14 della L. 246/2005, che introduce e rende obbligatorie entrambe le forme di valutazione. Una simile tendenza all'introduzione di forme di controllo della regolazione coinvolge anche le Autorità indipendenti, nelle forme che vedremo meglio in seguito, e che oggi, stretta fra alcune rilevanti previsioni normative e una forma embrionale di sperimentazione, non riesce ancora a prendere pienamente forma.

In questo paper ho focalizzato l'attenzione proprio sull'attività di valutazione *ex post* della regolazione nelle Autorità indipendenti italiane (di seguito, AI), partendo dai casi da

esse posti in essere, e ho inteso inquadrarli in una tipologia, in base al confronto con altre esperienze internazionali. A questo proposito, ho effettuato anzitutto una ricognizione generale della realtà dei modelli di valutazione *ex post* negli altri Paesi, partendo dalle indicazioni che provengono in questo senso dagli organismi sovranazionali. Mi sono soffermata quindi ad analizzare gli strumenti di valutazione *ex post* in uso in Italia, ed in particolare la nuova disciplina del regolamento di attuazione. In questo modo ho potuto identificare i modelli di verifica d'impatto posti in essere dalle AI, con particolare riferimento alla configurazione del rapporto fra analisi *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, traendo infine alcune conclusioni sull'opportunità di adeguare i diversi livelli di complessità dei modelli di valutazione alle diverse fasi di apprendimento delle amministrazioni interessate.

1. La valutazione *ex post* nelle esperienze europee ed internazionali

La legislazione dell'Unione Europea è improntata alla trasparenza procedurale, volendo costituire in questo anche un traino per le legislazioni nazionali, e fornendo loro degli strumenti di controllo della qualità e dell'efficacia della regolazione. In quest'ottica, particolare attenzione viene dedicata all'analisi di impatto (*impact assessment*), con lo scopo di fornire ai *policy makers* gli strumenti per dotarsi del più ampio raggio possibile di conoscenze riguardo all'impatto ed alle potenzialità economiche, sociali ed ambientali dei provvedimenti normativi che si accingono ad adottare, frutto anche della comparazione di più opzioni alternative. Benché la stessa UE abbia di fatto avallato finora la sproporzione fra l'attenzione agli strumenti *ex ante* ed *ex post*, nelle linee guida all'analisi di impatto predisposte dalla Commissione Europea¹, sono presenti tuttavia alcune importanti indicazioni sulla valutazione *in itinere* ed *ex post* della regolazione; esse intervengono sia in merito all'opportunità di farvi ricorso e di coordinarla con la valutazione *ex ante* (ed in questo senso il Documento si sofferma ad indicare delle linee guida di massima), sia in riferimento all'obbligatorietà delle cd. *review clauses* per determinati settori di normazione, da estendersi eventualmente ad ambiti ulteriori.

¹ Aggiornate al 15 gennaio 2009, in seguito alla consultazione pubblica tenutasi nell'estate 2008, che modificava e integrava la prima Comunicazione in materia, del 2002.

Da un lato, pertanto, il Documento programmatico della Commissione sancisce legami imprescindibili fra l'individuazione preliminare degli "obiettivi" della regolazione ed altri momenti del processo di *policy making*, tra i quali è il richiamo al «monitoraggio futuro e [al]le attività di verifica» dell'implementazione della regolazione². Come afferma il documento della Commissione, l'individuazione *ex ante* di obiettivi "SMART" (è l'acronimo inglese con cui si indicano le caratteristiche di specificità, misurabilità, raggiungibilità, realismo e definibilità temporale degli obiettivi della politica da attuare) dovrà poi guidare anche l'individuazione di indicatori efficienti per «monitorare il progresso e valutare fino a che punto si sono realizzati i propri obiettivi» di *policy*. Pertanto, e su questo il Documento è chiaro, i regolatori devono essere in grado, e quindi dotarsi degli appositi strumenti, di valutare il livello del raggiungimento degli obiettivi prefissati; ma devono anche poterne stabilire le ragioni, in caso negativo, siano esse legate al *policy design*, ovvero ad una implementazione "povera", dovuta ad esempio a scarsa capacità amministrativa³. Le indicazioni provenienti dalla Commissione europea prevedono quindi il rispetto di tre passaggi successivi, che consistono: a) nell'identificare gli indicatori principali di progresso per gli obiettivi chiave dell'eventuale intervento; b) nel dotarsi di un ampio raggio di strumenti di monitoraggio e valutazione; c) nel far sì che le valutazioni vengano programmate ed effettuate in tempi che consentano loro di fungere da *input* per successive valutazioni d'impatto. In particolare, per il monitoraggio, l'Allegato alle *Guidelines* individua tre passi da compiere: a) l'indicazione preventiva delle modalità di raccolta dei dati; b) l'analisi della «correttezza ed affidabilità dei metodi proposti» e degli strumenti di raccolta, archiviazione ed elaborazione dei dati successivi; c) assicurarsi che il sistema di monitoraggio funzioni dall'inizio dell'operazione, e che un adeguato sistema di controllo legale vigili sul sistema di raccolta dei dati da parte degli Stati membri o da soggetti terzi⁴.

Dall'altro lato, ricorda il Documento della Commissione, l'"opportunità" per i *policy makers* di procedere al monitoraggio periodico dell'impatto dei provvedimenti diventa "obbligatorietà" per determinati ambiti di regolazione, quali le leggi di spesa, e per tutte quelle iniziative di *policy* che contengano una *review clause*.

2 European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009, p. 28.

3 *Ibidem*, p. 49.

4 European Commission, *Annexes to Impact Assessment Guidelines*, Draft version 27 May 2008, p. 65.

In linea generale, il Documento allegato contiene indicazioni generali per le Amministrazioni o i soggetti regolatori che vogliano comunque procedere alla valutazione *ex post*: ad esempio, quella per cui i programmi pluriennali andrebbero verificati periodicamente, ed in tempo perché i risultati della verifica possano essere inclusi al momento di rivedere i programmi stessi, oppure quella per cui i programmi di finanziamento su base annuale vanno verificati almeno ogni sei anni. Infine, quando la Commissione afferma che “nel programmare le valutazioni, occorrerebbe mirare a costituire un legame tra la valutazione, i suoi risultati e la formulazione della decisione”, essa sembra voler ribadire che il processo di *policy making* è un ciclo, in cui la fase “finale”, la valutazione, non fa che introdurre il ciclo successivo, che fa tesoro dell’esperienza di quello precedente per la ricerca della massima efficienza e della massima efficacia⁵.

Va tuttavia sottolineato come, a livello comunitario, le pur eterogenee iniziative in favore di una cultura della *better regulation* non si siano concretizzate in vincoli formali all’attuazione dell’analisi di impatto⁶, e va da sé che la strada che si delinea per le forme di valutazione *ex post*, per il prossimo futuro, sarà improntata alla discrezionalità delle Amministrazioni, e dunque alla varietà dei modelli.

Più dirette e incisive sembrano essere invece le indicazioni dell’OCSE in materia di controllo, anche *a posteriori*, della qualità della regolazione⁷. I suoi Paesi membri, d’altra parte, sono destinatari di raccomandazioni sull’analisi di impatto della regolazione (*Regulatory Impact Analysis*, RIA) sin dal 1974, anno in cui questa pratica è stata ufficialmente adottata dall’Organizzazione. Ciò attesta un’attenzione quasi pionieristica verso i temi del

5 Nell’analisi delle politiche pubbliche, oggi il modello pacificamente condiviso di “spacchettamento” del *policy cycle* riconosce cinque fasi: *agenda setting*, formulazione, decisione, implementazione e valutazione. Quanto a quest’ultima, da diversi decenni ormai se ne sottolinea la rilevanza ai fini dell’“apprendimento”, sia interno al gruppo di decisori, sia esterno, ossia “sociale”, e la continuità con il processo di *policy* successivo: per un’idea generale della portata del dibattito si vedano, ad es., i saggi di G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001; R. F. Elmore, *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*, in W. Williams (a cura di), *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*, Chatham, Chatham House Publishers, Inc., 1982, pp. 18-35.

6 Cfr. Comune di Roma – Ex-Dip.to XVII, III U. O. AIR, *L’introduzione dell’Analisi e della Verifica d’Impatto della Regolamentazione (AIR e VIR) nel Comune di Roma. Linee guida metodologiche*, Roma, agosto 2009, p. 6.

7 Come è stato sottolineato, l’OCSE si è connotato nel tempo come il «forum per eccellenza dell’AIR» [C. M. Radaelli (a cura di), *L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001, p. 19].

controllo e della valutazione della regolazione, diversamente da quanto è avvenuto nei singoli Paesi membri, che invece dimostrano, ancora oggi, diverse sensibilità ed esiti alterni al tentativo di diffusione di tali buone pratiche⁸.

In riferimento all'OCSE, dunque, la definizione di RIA richiede una particolare attenzione, in quanto non coincide con quella dell'AIR introdotta in Italia (più affine all'*impact analysis* comunitaria), ma include una visione più ampia di analisi della regolazione, che si estende anche alla fase successiva all'adozione (*ex post*). A questo proposito, è significativo il fatto che l'acronimo inglese RIA venga a significare in maniera intercambiabile sia *Regulatory Impact "Analysis"*, sia *Regulatory Impact "Assessment"*⁹. Nel Report 2008 sull'AIR (RIA) si legge, infatti: "la classificazione *ex ante* ed *ex post* avviene solo per motivi espositivi poiché l'analisi *ex ante* dovrà necessariamente basarsi su degli studi *ex post* che si concentrino sui fallimenti dell'intervento regolativo o sui costi eccessivi"¹⁰. L'opportunità che l'analisi preventiva d'impatto venga seguita da un controllo successivo era stata evidenziata anche nel Report 2006, in cui si affermava che "in una prospettiva [...] dinamica, il controllo *ex post* può essere d'aiuto nel rivelare errori sistemici nella metodologia AIR e per promuovere pertanto dei miglioramenti metodologici nel tempo. Naturalmente, un tale effetto richiede che i risultati dei controllo *ex post* siano essi stessi verificati sistematicamente e che qualunque conclusione abbia un *feedback* nelle indicazioni AIR"¹¹. Ciò nonostante, come si accennava, anche per i Paesi membri dell'OCSE è stato rilevato che l'attenzione data all'AIR (*ex ante*) è ancora di gran lunga maggiore di quella data alla verifica successiva (*ex post*), soprattutto nell'ambito delle politiche regolative¹².

Nel pubblicare gli atti del Meeting sulla valutazione *ex post* delle politiche regolative, (settembre 2003), l'OCSE aveva individuato alcune linee di sviluppo delle ancora limitate pratiche di controllo *a posteriori*. Tra esse, la crescente consapevolezza dei *policy makers* per cui un regolare ricorso ad esse avrebbe costituito il naturale "sviluppo progressivo"

8 OECD, *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, 2009, Foreword, p. 3.

9 *Ibidem*, p. 22, Nota 1.

10 *Ibidem*, p. 151 [mia traduzione].

11 OECD, *Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis*, 2006, p. 32 [mia traduzione].

12 Cfr. OECD, *Proceedings of the OECD Expert Meeting on "Regulatory Performance: Ex Post Evaluation of Regulatory Policies"*, Paris, 22 September 2003.

della regolazione, in quanto complemento necessario alla sua valutazione *ex ante*. Un altro trend rilevante, si osservava nel Meeting, riguarda la responsabilità crescente dei legislatori in riferimento alle risorse economiche coinvolte nelle loro decisioni, il che li rende ormai *accountable* in termini economico-finanziari; infine, come logica conseguenza dei due aspetti precedenti, si registrava un forte richiamo alle decisioni cd. *evidence-based*, fondate cioè per quanto possibile sull'evidenza empirica e sulla misurazione dell'esperienza concreta¹³. Queste considerazioni hanno posto le basi per una rinnovata attenzione dell'OCSE alle pratiche ed agli strumenti di analisi della regolazione, intesa in senso lato come analisi di impatto, come monitoraggio e come verifica *ex post* delle analisi e delle previsioni effettuate *ex ante*, in un'ottica non più *ad hoc*, ma sistematica e coerente con il complesso dell'attività regolativa. Questo, per lo meno, è l'intendimento teorico col quale le raccomandazioni mirano ad omologare e a sistematizzare gli strumenti di verifica, sensibilizzando le amministrazioni nazionali sulla necessità di una *migliore* regolazione, prima ancora che quantitativamente *minore*.

Nei fatti, le cose non stanno ancora così. Dall'indagine del 2003, condotta su 22 Paesi e sulla Commissione Europea, risultava che in quasi la metà dei casi non era stata ancora attuata alcuna forma di valutazione successiva della regolazione, mentre nei Paesi che avevano risposto affermativamente, ovvero indicando che una forma di valutazione era in via di sviluppo, essa si presentava in forme eterogenee e con referenti ed uffici differenziati di caso in caso. Vediamo nel dettaglio i più rilevanti.

Stati Uniti. Protagonisti principali della crescita e dell'evoluzione dell'AIR, sin dal suo avvio nei primi anni '70, sono stati gli uffici dell'esecutivo statunitensi, che hanno dato ad essa un impulso fondamentale in concomitanza con lo sviluppo della legislazione sul *welfare state*. Con la nuova politica di efficienza degli atti di *deregulation* proposta dall'amministrazione Reagan, nel 1981, l'AIR assume per la prima volta la forma di una richiesta governativa formale, allargandosi all'analisi dei costi e dei benefici dell'intervento, e non limitandosi più solo alla valutazione dell'impatto economico-finanziario. Con l'Amministrazione Clinton, il sistema di valutazione regolativa ha assunto l'assetto attualmente vigente, che fa riferimento all'*Executive Order* n. 18266, del 30 settembre 1993. In esso continua ad essere riservata particolare attenzione all'analisi preventiva dei costi e dei benefici, ma è caduta la

13 *Ibidem*, p. 3.

prescrizione per cui i secondi debbano necessariamente essere superiori ai primi, in virtù del principio per cui occorre soltanto che i costi siano giustificati dalla *ratio* della normativa. Non è invece prevista una revisione *ex post* obbligatoria per alcuna categoria di interventi normativi. Pertanto i casi di revisione restano ancora ufficialmente interventi *ad hoc*, benché numerosi e ormai sistematici (un caso esemplificativo di *follow-up* della regolazione statunitense resta la revisione del Sarbanes-Oxley Act, a tre anni dalla sua adozione).

Regno Unito. Il Regno Unito costituisce un terreno particolarmente fertile per la sperimentazione di forme di *better regulation*: il governo britannico, non a caso, si autodefinisce un “*leader mondiale nella riforma della regolazione*”¹⁴. Ma lo dimostra anche la frequenza con cui il Governo interviene ad aggiornare la normativa e le raccomandazioni a ciò mirate¹⁵. Qui è il *Better Regulation Executive* (BRE), all’interno del *Department for Business Innovation and Skills* (BIS), ad occuparsi di AIR e qualità della regolazione. Importante è poi il ruolo del NAO (*National Audit Office*), che svolge un ruolo di guida e controllo nei confronti dell’operato del governo, producendo linee guida e revisioni periodiche: esso ha gradualmente eletto l’AIR come strumento principe della *better regulation*. L’iniziativa del NAO per la revisione degli strumenti di AIR, focalizzando l’attenzione sullo strumento in sé e non tanto sul contenuto dell’intervento normativo, ha configurato all’inizio del decennio la versione attuale di Analisi di impatto come un *checklist test*, votato alla verifica dei contenuti dell’AIR (di cui è, peraltro, irresponsabile, in quanto organismo indipendente dal governo che l’ha avviata)¹⁶. Lo scorso 26 marzo, il governo britannico ha diffuso la versione più recente del *Government’s Forward Regulatory Programme*, destinato ad essere aggiornato periodicamente, in cui sono elencati gli interventi di regolazione e di semplificazione da realizzarsi entro la fine di aprile 2011. Il *Forward Programme* è un documento interessante perché evidenzia l’aspetto ciclico delle *policies*¹⁷, e conseguentemente l’esigenza di monitorarle in tutte le fasi, non solo quelle iniziali. Nello

14 UK Government, *The Government’s Forward Regulatory Programme*, 26 marzo 2010, p. 3.

15 Come è evidenziato in C. Belella, *Regno Unito. Gli interventi del governo Brown sull’AIR*, «Rassegna trimestrale dell’Osservatorio sull’AIR», Anno 1, n. 3, Luglio 2010, p. 37.

16 Qui, una revisione *ex post* sulla legislazione, condotta nel 2005 dal *Financial Reporting Council* (FRC) sul cd. *Combined Code*, per valutare gli effetti delle modifiche legislative introdotte due anni prima, ha utilizzato una serie di indicatori che l’OCSE giudica interessanti, come il ricorso a questionari specifici per i fruitori del Codice, in cui si chiede ai diretti interessati una valutazione sugli obiettivi specifici della regolazione.

17 *The Government’s Forward Programme*, cit., p. 9.

stesso periodo, il *Department for Business Innovation and Skills* (BIS) ha pubblicato l'*Impact Assessment Toolkit*, un vero e proprio libretto di istruzioni per i *policy makers* britannici che debbano impostare e quindi effettuare l'analisi di impatto. Si specifica che, posto che l'analisi d'impatto è un processo continuo, vi sono fasi che vanno "formalmente prodotte e pubblicate". Tra queste è la fase di revisione. In particolare, la *Post Implementation Review* (PIR) mira a valutare le *policies* dopo la loro attuazione, per stabilire se esse stanno ottenendo i risultati prefissati, ma anche per controllare che costi e benefici restino in linea con le aspettative *ex ante*; la PIR ha poi la funzione di dare indicazioni sullo sviluppo futuro della politica, ma ha anche una valenza "metavalutativa", in quanto dovrebbe servire a verificare l'efficacia degli stessi strumenti di valutazione individuati a monte. La previsione della PIR deve avvenire durante la fase consultiva, e il periodo raccomandato dal BIS è di tre-cinque anni dall'attuazione della norma. Lo strumentario proposto è particolarmente dettagliato, e probabilmente rappresenta al momento il modello più ricco e regolamentato di indicazioni sulla valutazione *ex post*, con cui la normativa italiana possa confrontarsi.

Regno Unito – Autorità indipendenti. Nell'esperienza britannica è molto interessante anche quanto previsto nelle linee guida per l'*impact assessment* della regolazione dell'OFGEM (*Office for the Gas and Electricity Markets*), l'Autorità nazionale per il gas e l'energia elettrica; autorità che, con l'adozione del *Sustainable Energy Act* del 2003, è ora tenuta a pubblicare una valutazione d'impatto contestualmente alla propria regolazione, analogamente a quanto avviene per le AI italiane. L'OFGEM ha recentemente aggiornato la guida per la valutazione d'impatto della propria regolazione, prevedendo anch'essa l'esclusione per i casi di urgenza, stabiliti dall'Autorità stessa. E' poi prevista la pubblicazione di un Report annuale delle valutazioni d'impatto condotte nell'anno precedente. Nelle linee guida aggiornate è espressamente prevista la possibilità che l'AIR richiami una valutazione successiva (*post-implementation review*), in maniera più approfondita rispetto al monitoraggio di *routine*, ad esempio nel caso in cui gli esiti della regolazione sembrino differire eccessivamente da quelli attesi. In tema di analisi *ex ante*, esso pone una particolare attenzione allo studio della *do-nothing option*, ossia della situazione normativa vigente, per tutti i casi in cui l'ipotesi di intervento non derivi da prescrizioni normative di livello superiore: si contempla, cioè, l'ipotesi che si possa temporaneamente non intervenire ("*do nothing now*"), e monitorare intanto gli effetti dell'attuazione, per stabilire solo in un secondo momento un eventuale

intervento sulla regolazione¹⁸. Nelle linee guida non è specificato oltre, per cui è da ritenersi che le modalità e i tempi del monitoraggio della *baseline* vadano stabiliti *ad hoc*, in fase di AIR. Non solo, ma gli indicatori e la metodologia di questa che si configura come una vera e propria valutazione *ex post* dell'opzione zero, possono anche non essere specificati in occasione della valutazione d'impatto *ex ante* (come invece sembra essere l'intendimento generale e come raccomandano in più occasioni, abbiamo visto, la Commissione europea e l'OCSE), ma ad attuazione avviata.

Canada. Il Canada è stato uno dei primi Paesi dell'OCSE, a metà degli anni '70, ad adottare un sistema di AIR. Negli anni '90 il Canada ha introdotto un corpo di *standards* qualitativi per il monitoraggio del processo regolativo e per il miglioramento dell'*accountability* di ciascun Dipartimento coinvolto nella regolazione (*Regulatory Process Management Standards*, RPMS). Il monitoraggio dei processi regolativi agli *standards* prefissati resta un pilastro dell'attività di controllo, tanto che è disponibile per le Amministrazioni una Banca dati per la raccolta delle informazioni necessarie, il *Compliance Analyses and Planning*, CAP. Nella sostanza manca ancora, tuttavia, un vero e proprio sistema di verifica dei contenuti della regolazione.

Nuova Zelanda. La Nuova Zelanda costituisce formalmente un modello di controllo della regolazione completo ed articolato, poiché prevede il coordinamento di valutazione d'impatto e verifica successiva in un'ottica di efficienza all'interno del *policy cycle*. L'analisi *ex ante* viene infatti controllata e completata dalla revisione periodica della regolazione, «per accertarsi che essa continui a perseguire i suoi obiettivi prefissati efficientemente ed effettivamente» (come afferma il *New Zealand's Code of Good Regulatory Practice*, CGRP). A corollario di questa raccomandazione è affermata pertanto la necessità che le misure regolative siano *flessibili*, per essere eventualmente adeguate e modificate al mutare delle condizioni esterne. Il modello di verifica d'impatto neozelandese, in altri termini, tiene fermi gli obiettivi della regolazione stessa come indicatori di efficienza, ma mira al contempo anche al controllo di efficacia della normativa¹⁹.

18 OFGEM (Office for the Gas and Electricity Markets), *Guidance on Impact Assessments*, 15 December 2009, p. 15. Non è specificato, tuttavia, se l'arco di tempo debba essere predeterminato.

19 Altri casi interessanti riguardano: la *Germania*, dove è stato creato il concetto di "AIR retrospettiva", che si dovrebbe effettuare sui provvedimenti non appena si dispone di dati empirici sufficienti; la *Danimarca*, in cui vengono scelti ogni anno circa 15 provvedimenti normativi che saranno poi sottoposti a revisione, dopo tre anni dalla loro adozione formale; l'*Australia*, dove, nel ciclo di AIR che integra il processo decisionale, è

2. Cosa succede in Italia, tra VIR e clausole valutative

In fatto di valutazione *ex post*, proprio in Italia recentemente si è compiuto un passo importante verso il riconoscimento ufficiale e la codificazione di questa buona pratica: mediante l'adozione del Dpcm 19 novembre 2009, n. 212, che dà attuazione alle prescrizioni contenute nell'art. 14, quinto comma, della L. 28 novembre 2005, n. 246, si disciplina in maniera più dettagliata la Verifica di Impatto della Regolazione (di seguito, VIR) e si aggiunge un nuovo tassello al quadro della qualità e dell'efficacia della normazione. Affiancandola alla disciplina dell'analisi *ex ante* della regolazione (Analisi di Impatto della Regolazione – di seguito, AIR)²⁰, il governo italiano ha scelto infatti di dare veste ufficiale alla verifica *ex post* della regolazione, intesa come la “valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e [la] stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni” (art. 14, quinto comma, L. 246/2005). Un riferimento diretto all'importanza dell'introduzione della VIR era contenuto anche nell'“Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione”, del marzo 2007, dove Stato, Regioni e Province Autonome concordavano l'utilizzo della VIR, insieme all'AIR e all'Analisi Tecnico-Normativa (ATN), “per il miglioramento della qualità della regolazione”²¹.

Il legame tra AIR e VIR è sancito anche nel regolamento di attuazione della seconda, dove si specifica che essa “è effettuata sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta l'analisi d'impatto della regolamentazione”, oltre che “sui decreti legislativi e sulle leggi di

prevista espressamente una strategia per la revisione della regolazione, dopo una prima fase di implementazione. Qui si ricorre prevalentemente alle cd. *sunset rules*, con le quali “si sottopone la regolamentazione esistente ad un esame sistematico dopo un certo periodo a seguito del quale c'è la decadenza della regolazione, a meno di un rinnovo dopo pubblica revisione”; in *Messico*, analogamente, vige un modello di verifica che mira ad attestare la rispondenza del processo regolativo agli standard di qualità prefissati, e su cui vigila il COFEMER, organismo centrale preposto al controllo della qualità della regolazione; vi è poi la *Norvegia*, dove un aspetto peculiare della normativa in materia di coerenza della regolamentazione ai suoi obiettivi è la previsione di sanzioni nel caso di inottemperanza delle amministrazioni.

20 Dpcm 11 settembre 2008, n. 170.

21 Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza unificata (2007), *Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*, Roma, 29 marzo, p. 6.

conversione dei decreti-legge”, anche in assenza di una precedente AIR (art. 2, primo e secondo comma, Dpcm 212/2009). Al quarto comma dello stesso articolo, tuttavia, troviamo un aspetto critico e controverso del regolamento, in quanto si prevedono delle ipotesi di esenzione dalla VIR, consentite dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) su richiesta delle Amministrazioni, nei casi di “peculiare complessità e ampiezza dell’intervento legislativo e dei suoi effetti”, ma anche quando la VIR “non appare giustificata dalla natura e dai contenuti dell’atto normativo”.

Su questo aspetto sono sorte delle perplessità condivisibili, se si considera che sarebbero proprio gli interventi più complessi a richiedere una valutazione degli effetti, e un controllo attento sulla loro implementazione. La possibilità di escludere dal controllo *ex post* gli atti normativi “complessi” coinvolge una categoria di atti talmente ampia ed indeterminata che, se non meglio specificata, rischia di privare di senso la stessa norma. Anzitutto va evidenziata l’equivocità nella definizione del concetto di “complessità”: essa potrebbe riguardare il loro oggetto, ovvero gli strumenti posti in essere, oppure il *design* del loro ciclo di attuazione. Quali sono, inoltre, i confini della complessità oltre i quali essa giustifica l’esenzione dal controllo? L’indefinitezza del concetto aumenta se si tiene conto che ancora una volta²² non è chiaro l’oggetto specifico della valutazione: si ripropone in tutta la sua portata, cioè, il dubbio sui cd. provvedimenti “a cascata”, e se le valutazioni debbano essere effettuate sugli interventi a valle o sulle leggi di principio, a monte. In secondo luogo, la norma, ancora una volta analogamente a quanto era stato rilevato a proposito del regolamento di attuazione dell’AIR²³, rischia di sancire il paradosso per cui, proprio in presenza di complessità negli strumenti di normazione, o dei loro esiti, il controllo su questi può venir meno, senza una giustificazione apparente e verificabile. E’ verosimile pensare, dunque, che le Amministrazioni coinvolte tenderanno a richiedere l’esenzione dal controllo per tutti i provvedimenti normativi genericamente più “complessi”, concentrando la VIR su quelli di minore portata, o che comunque non comportino effetti particolarmente “complessi” o “ampi”, ovvero – previsione ancora più vaga – quando essi non giustifichino, per la loro natura o i loro contenuti, un controllo. Valeva forse la pena di spendere qualche parola in

22 Si rimanda, in proposito, alle considerazioni sull’AIR presenti in A. Natalini e F. Sarpi, *L’insostenibile leggerezza dell’AIR*, commento al Dpcm 11 settembre 2008, n. 170, in «Giornale di diritto amministrativo», Anno XV, n. 3, 2009, pp. 229-239.

23 *Ibidem.*

più per chiarire meglio *quando* la natura di un atto normativo non ne giustifica il controllo: si parla dei casi in cui la valutazione di opportunità riguarda il peso economico-finanziario dell'intervento, o essa può concernere altri aspetti? La questione non è di poco conto.

Il regolamento specifica poi che la relazione, che dovrà stilarsi sulle tematiche elencate nell'art. 3, va inviata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (si intende, al DAGL), che ne curerà la trasmissione al Parlamento. La VIR, che deve effettuarsi a due anni dall'entrata in vigore del provvedimento in oggetto, va ripetuta a cadenza biennale.

Quanto ai contenuti specifici della verifica, in attesa di una più dettagliata regolamentazione da parte del Governo (secondo quanto previsto dall'art. 5), in sede di prima applicazione la VIR va effettuata secondo lo schema di cui all'Allegato A del Decreto, che in sostanza sviluppa diverse sezioni²⁴ corrispondenti ai punti elencati all'art. 4. Nelle indicazioni presenti nel Dpcm, all'art. 3, si specifica che la VIR dovrà consistere in una stima di costi ed effetti prodotti sulle categorie sociali coinvolte, ma dovrà anche rilevare il raggiungimento degli obiettivi prefissati ed il grado di osservanza delle prescrizioni da parte dei destinatari. Tuttavia, sebbene più volte l'OCSE e l'Unione Europea abbiano fatto riferimento all'importante ruolo di autovalutazione dei regolatori mediante il controllo *ex post*, nel regolamento italiano sulla VIR non si fa alcun accenno alla eventuale verifica degli strumenti di valutazione mediante il controllo successivo.

Altro fattore che suscita una certa perplessità è l'indicazione, fin troppo generica, sulle *consultazioni* con i portatori di interessi: se nell'articolato del Dpcm esse sono relegate a delle pratiche "eventuali" (art. 3, terzo comma) di cui rendere conto in sede di esplicitazione degli indicatori usati, nella griglia metodologica per la stesura del *report* (All. A) di esse non si fa più menzione. Con una certa coerenza (che non per questo ci tranquillizza) con il Dpcm 170/2008, che disciplinava l'AIR, anche per la VIR non è stata prevista alcuna disciplina puntuale e articolata sulle consultazioni (disattendendo, anche in questo senso, le raccomandazioni internazionali).

Ad oggi non esistono esperienze concrete di VIR, se si esclude un *report* sperimentale predisposto dal Comune di Roma nel luglio 2009, sulla normativa comunale che ha introdotto il servizio di *contact center* "Chiamaroma 060606"²⁵.

24 Come si legge nella presentazione del Regolamento sulla VIR, sul sito web del Governo, all'indirizzo http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/regolamento_vir/.

25 Disponibile al sito internet del Comune di Roma <http://www.comune.roma.it/was/repository/>

Un secondo strumento normativo di valutazione successiva delle leggi è dato dalle cd. *clausole valutative*, mutuata nelle pratiche legislative regionali dall'esperienza statunitense, che il citato Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali definisce all'art. 7 come “uno strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo e alle Giunte regionali ad elaborare ad a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in sede di implementazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto sui destinatari diretti e la collettività”.

Un elemento interessante delle clausole valutative è dato dalle cd. *domande di valutazione*, rispondendo alle quali si esplicitano i contenuti della relazione che dovrà essere presentata all'organo legislativo, corrispondenti all'incirca agli elementi valutabili della *policy* stessa. Si tratta, generalmente, di due generi di quesiti di indagine: sull'*implementazione*, e sugli *effetti*²⁶.

L'inserimento di clausole valutative nelle leggi che avviano nuove *policies* è ormai abbastanza diffuso anche a livello nazionale²⁷, sebbene, di fatto, la maggior parte delle clausole valutative realizzate oggi sia di matrice regionale. Si tratta, inoltre, di un fenomeno in crescita: dall'unica clausola pubblicata nel 2001 dall'Emilia Romagna, si è passati alle trentatré clausole del 2009²⁸, concentrate soprattutto nelle Regioni che rientrano nell'ambito di “CAPIRe”²⁹. La diffusione del ricorso alle clausole valutative tra i Consigli regionali è dovuta, in realtà, anche al mutato contesto politico-istituzionale, con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha affidato un ruolo di primo piano agli esecutivi regionali: i legislativi hanno inteso, infatti, introdurre nel sistema regionale dei meccanismi di controllo

<ContentManagement/information/P357679627/Vir%20Roma%20-%20Contact%20Center%20060606.pdf>.

26 CAPIRe, *Le clausole valutative nelle leggi regionali. Riflessioni su un'esperienza ancora in corso*, Note per CAPIRe n. 11, Giugno 2006, pp. 2 ss.

27 U. Trivellato, *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP Discussion Paper 2009/01, Giugno 2009, p. 33.

28 Fonte: CAPIRe, www.capire.org.

29 Si tratta di un progetto di “*Controllo della Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*”, avviato nel 2002 dai Consigli regionali di Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, a cui col tempo hanno aderito anche altri legislativi regionali, e che persegue l'obiettivo della diffusione e promozione di strumenti di valutazione e controllo delle politiche pubbliche.

dell'operato della Giunta³⁰. Dietro il fenomeno della proliferazione del ricorso alle clausole valutative, tuttavia, non sempre si celano dei risultati positivi: come è stato notato, spesso si tratta di previsioni che non trovano attuazione, o superflue rispetto alle esigenze reali di valutazione, soprattutto considerati i costi finanziari che comporta ottemperare a quanto previsto nelle clausole³¹. Spesso – anche se la tendenza, negli ultimi tempi, sembra finalmente cambiare – la clausola valutativa si risolve con l'abituale invito all'esecutivo a far pervenire una relazione sullo stato di attuazione della legge in questione. Naturalmente, l'elemento che contraddistingue la clausola valutativa dalle altre forme di valutazione è dato dalla sua natura prettamente interna agli organi istituzionali di governo, che la rende uno degli strumenti di bilanciamento fra esecutivo e legislativo. Può pertanto darsi il caso che il ricorso a tale strumento vari di contesto in contesto, a seconda delle tradizionali configurazioni di potere fra gli attori istituzionali, e che i suoi esiti concreti possano rispecchiare di fatto il loro rapporto, collaborativo ovvero conflittuale.

3. Modelli di valutazione *ex post*

L'OCSE ripropone nei suoi Report una tripartizione dei modelli di valutazione *ex post* dell'AIR, illustrata in più occasioni da Harrington³²: i *content tests*, gli *outcome tests* ed i *function tests*. I primi (*content tests*) verificano, anche qualitativamente, che il provvedimento contenga quanto richiesto in fase di analisi *ex ante*; i secondi (*outcome tests*) verificano il grado di coerenza tra l'impatto analizzato *ex ante* e l'impatto *ex post*; infine, i *function tests* verificano l'impatto finale della regolazione. Molti Paesi, rileva l'OCSE, effettuano con un certa regolarità il primo tipo di analisi (*content test*), anche perché lo strumentario richiesto per questo genere di valutazione non diverge in sostanza da quello utilizzato in

30 Si veda, per tutti, il caso della Regione Toscana, che riserva alle clausole valutative disciplina statutaria [art. 48 nuovo St. Toscana].

31 CAPIRe, op. cit., pp. 2 ss.

32 OECD, *Determinants of Quality*, cit., p. 33; ma anche OECD, *Regulatory Impact Analysis*, cit., p. 171. La formulazione originale è illustrata in W. Harrington, *RIA Assessment Methods. Resources for the Future*, Washington DC, 2004 (Paper for OECD/GOV); nonché in W. Harrington e R. D. Morgenstern, *Evaluating Regulatory Impact Analyses*, in OECD, 2003.

fase di preparazione dell’AIR *ex ante*, a prescindere dal tempo trascorso, e dalle esperienze maturate in merito alla regolazione stessa; mentre il ricorso alla verifica della coerenza fra l’impatto analizzato *ex ante* e quello misurato *a posteriori* è poco incisivo in termini percentuali (*outcome test*), poiché circoscritto soprattutto alle esperienze statunitensi e britannica³³. Questi test presentano delle difficoltà nella valutazione dei costi effettivi legati alla regolazione, mentre risultano molto più praticabili per la valutazione della vera e propria *performance* rispetto agli obiettivi di *policy* prefissati; quanto ai *function test*, infine, essi sono poco utilizzati in riferimento all’AIR, ma vi si ricorre in generale per il controllo della regolazione – anche svincolato da altre forme di verifica. Tuttavia, tutti e tre i modelli di controllo, che andrebbero considerati come complementari e non alternativi, sono accomunati dalle difficoltà di reperimento dei dati; difficoltà che si potrebbero in parte arginare prevedendo forme, modalità e tempistica della verifica successiva in fase di *design* dell’AIR³⁴.

In generale, è del tutto condivisibile la considerazione per cui “le comparazioni dei risultati *ex post* con le previsioni *ex ante* offrono un elemento essenziale di “*groundtruthing*” alla pratica della valutazione regolativa. La comparazione dei risultati della regolazione alle previsioni effettuate in sede di AIR [preventiva] è un test prezioso sia per l’AIR sia per la regolazione stessa”³⁵, per cui appare evidente che un valore aggiunto della valutazione *ex post* sia quello di costituire anche una sorta di “controllo sul controllo”, in un’ottica di qualità della regolazione e degli strumenti di monitoraggio. Questo, per l’OCSE, limita anche il rischio che i regolatori facciano un uso *volutamente* distorto e manipolato dello strumento dell’AIR, per favorire o disincentivare una determinata opzione di intervento³⁶.

E’ interessante segnalare che l’OCSE considera come un’ulteriore forma di controllo *ex*

33 Dove, di contro, il ricorso agli *outcome test* per le AIR è sistematico in pressoché tutte le aree di *policy* [cfr. Harrington e Morgenstern, op. cit., p. 55].

34 *Ibidem*, pp. 61 ss. In linea generale, tutti quegli approcci valutativi *ex post* che si basano sullo strumento di valutazione, ossia sull’AIR (intesa qui nella versione ampia utilizzata dall’OCSE), rientrano nella categoria del *checklist approach*, ma anche in quella dell’*approccio tecnico*, in quanto entrambi miranti a valutare l’efficacia dell’AIR in funzione degli esiti della regolazione; mentre i modelli valutativi che, come nella recente interpretazione della normativa italiana, si concentrano sull’oggetto dell’analisi, ossia sul complesso regolativo, rientrano generalmente nella categoria del cd. *performance approach*, che compara gli effetti reali della regolazione con quelli previsti in fase di AIR.

35 *Ibidem*, p. 57 [mia traduzione].

36 Cfr. OECD, *Determinants of Quality*, cit., p. 31.

post quello effettuato da parte delle Corti in diversi Paesi, segnatamente negli Stati Uniti: il sistema di controllo giudiziario successivo, in particolare, costituirebbe una sorta di garanzia di qualità dell'analisi *ex ante*, giacché la prospettiva che la regolazione analizzata possa poi subire il controllo della Corte rappresenta, in linea teorica, un incentivo per gli analisti a formulare un'analisi d'impatto quanto più corretta e coerente³⁷.

La tripartizione proposta da Harrington costituisce un buon punto di partenza per un tentativo di classificazione dei modelli di valutazione *ex post* della regolazione, posto che, come si anticipava all'inizio di questo contributo, si tratta di un *corpus* di pratiche per la *better regulation* ancora sostanzialmente caotico, per certi versi anomico, e privo dunque di una codificazione riconosciuta ed accettata a livello internazionale. La stessa "necessità" di riconnettere le pratiche di analisi di impatto *ex ante* ad un controllo di coerenza successivo, che va affermandosi in via di principio negli ultimi tempi, nei fatti ha faticato a trovare sostegno legislativo ed un'adeguata promozione da parte delle Amministrazioni dei Paesi considerati. La tipologia di Harrington non è, tuttavia, immune da critiche. Cominciamo col notare che essa è strettamente legata all'analisi preventiva di impatto della regolazione, relegando in via residuale alla terza categoria (*function tests*) tutte quelle forme di valutazione *ex post* e di monitoraggio che avvengono in maniera autonoma ed indipendente da una AIR preventiva, e che pure, come abbiamo visto, costituiscono in molte realtà delle pratiche consolidate. Non dobbiamo, poi, dimenticare che, al di là di ogni possibile classificazione, le diverse strategie di valutazione messe in opera dai vari Paesi riflettono più in generale l'approccio di ciascun Paese alla gestione della regolazione³⁸.

Vediamo, dunque, di classificare i casi di valutazione precedentemente illustrati – dai modelli perseguiti a livello sopranazionale a quelli attuati nelle diverse esperienze nazionali, passando per le tipologie proposte in Italia – tenendo conto della strutturazione stessa delle fasi della valutazione, ed in particolare del tipo di rapporto ed interdipendenza fra strumenti di controllo *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. Un elemento correlato a questi è l'oggetto principale della valutazione: siano essi gli *obiettivi*, il *processo*, o gli *strumenti* stessi del controllo³⁹. Fra

37 *Ibidem*, p. 33.

38 Si veda OECD, *Proceedings*, cit., p. 23.

39 Quanto ai possibili *effetti* della valutazione, va segnalato che, benché nella maggior parte dei casi sia prevista "solo" la revisione della regolazione sulla base dei suoi risultati, in casi sporadici (ad esempio, in Norvegia) sono previste anche delle sanzioni per le Amministrazioni inadempienti.

i principali modelli possiamo allora distinguere, in ordine decrescente di “strutturazione”: a) il modello cd. della *checklist*; b) il monitoraggio con previsione della cd. *do-nothing option*; c) la valutazione incentrata sugli obiettivi; d) la valutazione *ex post* dell’opzione zero; e) il ricorso alle *sunset rules*; f) le clausole valutative⁴⁰.

a) *Modello della checklist* (o, secondo la terminologia di Harrington, *outcome test*). Rappresenta certamente il modello di valutazione *ex post* più diffuso e maggiormente teorizzato, in quanto costituisce l’impianto di controllo raccomandato dall’OCSE e verso cui anche la Commissione Europea tende sempre più nettamente. Si tratta di tutte quelle forme di valutazione che si concentrano sulla revisione degli strumenti di analisi *ex ante*, e che quindi non possono prescindere da essa. Nella maggior parte dei casi, i *checklist tests* (test sulla lista di controllo) hanno una triplice valenza: di valutazione degli *effetti* e del *processo* della regolazione, ma anche di valutazione degli *strumenti* di controllo predisposti in fase di AIR, in una visione ciclica e continuativa del *policy making*. Potremmo per questo definirli dei test di “metavalutazione”. A fronte dell’attenzione particolare verso il momento del raffronto *ex ante-ex post*, scarseggiano tuttavia i richiami al monitoraggio *in itinere*, ad esempio attraverso la distinzione fra controlli ordinari (di *routine*), relativi ad aspetti minori, e controlli straordinari (a cadenza meno breve). In questa categoria rientrano, come si diceva, i modelli di RIA proposti dall’OCSE, ma anche le recenti direttive dell’Unione Europea, che, nell’individuare gli obiettivi SMART (cfr. *supra*) pongono una particolare attenzione al metodo e al funzionamento degli strumenti. In questa macrocategoria rientrano le esperienze britannica e americana: si è visto infatti che il PIR britannico, di recente adozione, ha confermato la funzione metavalutativa della revisione normativa. Vi rientra per certi versi la disciplina italiana della valutazione d’impatto, che col combinato disposto dei regolamenti su AIR e VIR intenderebbe introdurre un sistema di controllo basato sull’interdipendenza delle fasi *ex ante* ed *ex post*; il modello italiano se ne discosta, però, in merito all’oggetto del controllo, che abbiamo visto difettare in fatto di *accountability* degli

40 E’ il caso di ricordare che l’OCSE annovera fra le forme di controllo *ex post* indiretto sulla regolamentazione anche quello giudiziario, che fa aggio sul controllo diffuso da parte delle Corti nei sistemi di *common law*. Si tratterebbe di una sorta di “disincentivo a fare male” nei confronti dei *policy makers*, benché resti uno strumento collaterale e indiretto, da una parte vincolato alla presunzione di virtuosità del ciclo di *policy*, dall’altro non in grado di tenere conto delle molteplici cause esterne e involontarie di alterazione dell’implementazione.

strumenti di verifica.

b) Monitoraggio con do-nothing option. Si tratta di una modalità molto interessante di controllo dell'andamento della regolazione, proposta, ad esempio, dall'Autorità britannica di controllo sul mercato energetico (OFGEM). In essa presupposto fondamentale, tuttavia, è il ricorso ordinario al monitoraggio *in itinere* – che abbiamo visto mancare in sostanza nel modello precedente – in quanto distingue fra controlli di *routine* (sull'andamento ordinario della regolazione) e controlli più puntuali e consistenti, solo *eventuali*: a questi ultimi si ricorre solo nei casi in cui il monitoraggio regolare prospetti delle alterazioni o dei fallimenti della *policy*. Il livello di strutturazione delle fasi è anche in questo caso elevato, anche se la previsione di una compiuta verifica *ex post* resta subordinata al presentarsi di condizioni di necessità. L'aspetto indubbiamente interessante di questo modello di valutazione consiste, quindi, nell'applicazione del principio di proporzionalità della valutazione (e soprattutto dei suoi costi) rispetto al rischio di fallimenti della regolazione cui si riferisce.

c) Valutazione sugli obiettivi. Se i modelli basati sul controllo degli strumenti segnano il legame imprescindibile fra analisi *ex ante* ed *ex post*, e la *do-nothing option* si lega al monitoraggio costante, le forme di revisione basate sugli obiettivi sono improntate alla maggiore *flessibilità* possibile degli strumenti di *policy*, purché la regolazione continui a perseguire i suoi obiettivi prefissati. Non è tanto stringente, quindi, il raffronto fra i percorsi individuati *ex ante* e quelli realizzati concretamente, ma rileva, pragmaticamente, che la regolazione continui a perseguire gli effetti desiderati. E' questo il caso della Nuova Zelanda.

d) Valutazione ex post dell'opzione zero. Per comodità di esposizione si definisce questa categoria di valutazione *ex post* che avviene sulla normazione esistente, in assenza di preve valutazioni d'impatto. La maggiore differenza rispetto al già visto modello del monitoraggio (con previsione di non intervento) consiste nella minore strutturazione della valutazione dell'opzione zero, che non integra il monitoraggio nel normale ciclo di *policy*. Il modello qui preso in considerazione, cioè, viene messo in atto quando si proceda ad una prima forma di verifica sulla regolazione, a distanza di un certo periodo di tempo dalla sua attuazione. Ciò comporta l'assenza di indicatori precedentemente individuati. In questa categoria si

può far rientrare la cd. AIR retrospettiva⁴¹, che, sebbene si configuri come una forma di valutazione *ex ante*, di fatto comporta la valutazione degli effetti e dell'implementazione della regolamentazione vigente, ad un certo periodo di tempo dalla sua adozione. Il livello di interrelazione delle fasi di controllo è più basso che negli altri modelli visti, in quanto vi rientrano tutte quelle fattispecie in cui si ricorre alla revisione pur in assenza di espresse previsioni di verifica successiva. E' quanto avviene in Germania, dove addirittura l'arco di tempo non viene predeterminato, ma è legato al reperimento di dati sufficienti per una completa ed esaustiva valutazione della normazione vigente. Questa sembra anche essere, come vedremo, l'interpretazione del concetto di "revisione periodica" che sembrano voler dare le Autorità indipendenti italiane negli ancora pochi casi di AIR realizzate: appare infatti come *trend* generalizzato quello di porre molta attenzione allo studio *ex post* dell'opzione zero.

e) *Sunset rules*. Si tratta di clausole nella regolazione che le attribuiscono un periodo limitato di attuazione, oltre il quale essa cessa i suoi effetti. Ogni eventuale fallimento o alterazione dei suoi obiettivi viene valutato al momento in cui questa cessa di essere applicata, per cui la revisione successiva della *policy* dovrà tenerne necessariamente conto. In questo caso la valutazione, che è integrata nel processo di formazione delle politiche, è riposta nelle mani degli stessi *policy makers*, e non dipende dalla previa individuazione di indicatori di impatto. Il ricorso alle *sunset rules* è molto frequente nelle esperienze britannica ed australiana, e va pian piano diffondendosi anche in altre esperienze nazionali, mentre è ancora sostanzialmente assente in Italia.

f) *Clausole valutative*. Un caso particolare di valutazione delle politiche è dato dalle clausole valutative, molto praticate da tempo negli Stati Uniti, e che vanno diffondendosi anche nella regolazione regionale italiana. La dipendenza degli strumenti di valutazione *ex post* dalle stime e dagli indicatori *ex ante* è insita nella natura delle clausole; tuttavia, esse non implicano una previa analisi d'impatto. Per quanto concerne l'oggetto d'analisi, esse costituiscono per certi versi un modello trasversale: presentano, infatti, dei tratti in comune con i *checklist tests* (le domande di valutazione non costituiscono altro che gli strumenti e, in

41 Come viene definita in Radaelli, op. cit., p. 247.

senso lato, gli indicatori per la valutazione sui risultati), ma anche con le forme di valutazione basate sugli obiettivi (nella maggior parte dei casi, si ricordi, il primo comma dell'articolo ad esse dedicato elenca gli obiettivi da realizzare⁴²). La peculiarità delle clausole valutative riguarda soprattutto gli attori coinvolti: esse, cioè, predispongono un sistema valutativo che si basa sulla dialettica tutta interna agli organismi di governo regionale, traslando sul piano politico la questione della valutazione tecnica. Questo modello rappresenterebbe, in teoria, una forma interessante di bilanciamento fra valutazione tecnica e politica, se solo, nella sua concreta attuazione, esso riuscisse a non far prevalere l'una sull'altra, o viceversa. Abbiamo visto che si tratta di una pratica molto ricorrente nella più recente normazione regionale italiana.

I diversi modelli non sono alternativi, sebbene spesso si sembri preferire l'adozione di pratiche indifferenziate per ogni tipologia di regolazione, a prescindere dal livello di complessità degli atti o dal grado di familiarità (quello che i teorici delle organizzazioni chiamano *routinizzazione*⁴³) delle amministrazioni con la pratica stessa. Anzi, sarebbe auspicabile che le amministrazioni facessero proprio il presupposto per cui l'adozione di una nuova pratica (nel nostro caso, dei meccanismi di valutazione), dovrebbe essere graduale e commisurata alle reali capacità amministrative. Ciò, forse, risolverebbe diversi problemi di appesantimento, e conseguente rallentamento, delle procedure.

Si prenda ad esempio il caso dell'introduzione congiunta di AIR e VIR in Italia. Come abbiamo visto, l'adozione dei regolamenti di attuazione costituisce un segnale piuttosto forte nel senso dell'istituzionalizzazione delle pratiche di controllo, che non ha molti precedenti in altri Paesi d'Europa (se si eccettuano la Gran Bretagna e, in misura minore, la Germania). Il modello proposto, inoltre, sembra recepire in linea di principio le indicazioni sulla coerenza degli strumenti, che provengono dai livelli sovranazionali. Tuttavia, appena si scende al livello attuativo, le indicazioni regolamentari perdono gran parte della *verve* innovativa, fra distinguo, esenzioni e previsioni blande in fatto di consultazioni con gli

42 CAPIRe, op. cit.

43 Con una poco felice traduzione dall'inglese *routinization*. Per maggiori approfondimenti in merito, si vedano R. W. Scott, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks-Londra-New Delhi, Sage, 1995; e il classico di P. Selznick, *TVA and the Grass Roots – A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1949.

interessati. Le amministrazioni, di fatto, restano largamente autonome nel decidere di procedere o meno alla verifica (sia essa *ex ante* o *ex post*), e, se lo fanno, non hanno particolari vincoli in termini di contenuto.

4. I casi delle Autorità indipendenti

La legge 29 luglio 2003, n. 229, all'art 12 estende espressamente l'AIR anche alle Autorità indipendenti (di seguito, AI) con funzioni di controllo, di vigilanza o di regolazione. Inoltre, in virtù dell'art. 23, L. 262/2005, i provvedimenti adottati dalle Autorità indipendenti finanziarie⁴⁴ risultano anche soggetti a revisione periodica. La norma sottopone infatti Banca d'Italia, CONSOB, ISVAP e COVIP, da un lato, a motivazione «con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia cui vertono», e, dall'altro, «a revisione periodica, almeno ogni tre anni, [...] per adeguarli all'evoluzione delle condizioni del mercato e degli interessi degli investitori e dei risparmiatori». L'art. 23 vincola inoltre le AI all'adozione di propri regolamenti per la disciplina delle forme di regolazione (quarto comma). La previsione espressa per le Autorità finanziarie, si badi, non esclude affatto che anche le altre Autorità possano effettuare AIR e VIR sulla loro produzione regolamentare; il che, anzi, appare opportuno in considerazione della validità e della portata vincolante dei loro atti. Non sarebbe, altrimenti, chiaro il motivo per cui l'impatto della regolamentazione indipendente in materia di energia elettrica, ad esempio, non sarebbe passibile di misurazione *ex post*.

Ma qual è la realtà dei fatti, riguardo all'implementazione degli strumenti di verifica *ex post* della qualità della regolazione indipendente? Va registrata anche qui una *impasse* simile a quella che in tal senso sembra caratterizzare le amministrazioni statali e locali⁴⁵, o possiamo

44 La cui partecipazione alla regolazione nazionale dei settori di loro competenza è ormai diventata "sostanziale" e imprescindibile, come ha affermato, da ultimo, Caravita [B. Caravita, *Le Autorità indipendenti attraverso il prisma delle loro relazioni annuali*, www.federalismi.it, n. 16, 8 settembre 2010, p. 2].

45 Questo sembra prospettare Siriana Salvi, che vede il raggiungimento dell'«ambizioso disegno» di condurre a pieno regime AIR e VIR, anche nelle AI, una strada «non priva di ostacoli» (cfr. S. Salvi, *La sfida della verifica di impatto della regolazione*, Rassegna trimestrale dell'Osservatorio AIR, Anno I, n. 2, Aprile

rilevare qualcosa di diverso?

Occorre preliminarmente riconoscere che, se la normazione nazionale sulla VIR include anche la regolazione delle AI, il “comune destino” con le amministrazioni statali sembra riguardare anche la sua concreta implementazione. Ad oggi non esistono casi di VIR realizzate dalle AI, ma possiamo estrapolare alcune indicazioni più generali sulla revisione *ex post* all’interno dei – pochi – casi di AIR realizzate. Vediamo i casi delle tre Autorità che hanno prodotto finora dei casi rilevanti ai nostri fini: Banca d’Italia, CONSOB ed AEEG⁴⁶.

Banca d’Italia. Ad oggi, alla previsione per cui anche le AI devono provvedere all’attuazione della revisione periodica, sembra aver dato seguito solo la Banca d’Italia, con proprio regolamento adottato lo scorso ottobre⁴⁷. Il regolamento non sembra aggiungere molto a quanto già disposto in via ordinaria, posto che già la L. 262 stabiliva il termine massimo dei tre anni per la revisione periodica della normazione indipendente; vi si specifica, tuttavia, che in quella occasione occorre valutare l’idoneità delle norme a “conseguire le finalità di vigilanza”. Inoltre, in relazione ai provvedimenti su cui sia stata effettuata l’AIR, “può essere condotta l’analisi dei costi effettivamente sostenuti e dei benefici realizzati” (art. 7, secondo comma). Non sono previste deroghe espresse alla revisione periodica, diversamente da quanto accade per l’AIR. Infine, il regolamento recepisce la previsione espressa per i soli regolamenti attuati con funzioni di vigilanza, esimendo dall’AIR (e dalla revisione) tutti gli altri atti.

Di fatto, la Banca d’Italia non ha ancora attuato alcuna VIR, mentre ha realizzato nel luglio 2009 una AIR, relativa alla “Revisione della Disciplina Secondaria sulla Trasparenza”, sulla base di quanto emerso dalla somministrazione di un questionario sui costi di *compliance* agli intermediari (analisi quantitativa), integrato dalle opinioni e dai contributi di quanti hanno preso parte alle consultazioni. Nel caso pilota di AIR si individuano le due finalità generali da perseguire mediante la nuova regolazione, (ossia la “sana e prudente gestione”,

2010, p. 36).

46 Anche l’AGCOM ha realizzato alcune AIR, che presentano tuttavia delle divergenze rilevanti rispetto al modello classico, e soprattutto non operano una revisione complessiva della normativa vigente, ma solo in relazione a determinati parametri sulla concorrenza.

47 Banca d’Italia, *Regolamento di attuazione dell’art. 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di “Procedimenti per l’adozione di atti regolamentari e generali”*, Documento per la consultazione, Ottobre 2009.

e la “efficienza e competitività del sistema finanziario”), che, si specifica a p. 11, hanno permesso di individuare gli obiettivi specifici da attuare attraverso la regolazione, e serviranno poi a consentire “una più agevole verificabilità *ex post* dell’azione intrapresa”. Per ciascuno di tali obiettivi è stata effettuata una valutazione qualitativa (e discrezionale) dell’impatto di ogni opzione considerata, a partire dalla cd. “opzione zero”. A proposito dell’esperienza della Banca d’Italia, va rilevata senza dubbio un’attenzione particolare verso le consultazioni (presente nello stesso regolamento attuativo, all’art. 4), che ovvia di fatto alle lacune normative in merito. Il modello di riferimento che sembra delinearsi nel regolamento, per la verifica *ex post*, sembra invece quello della *do-nothing option*, in quanto si impronta sul monitoraggio a cadenza triennale della regolazione vigente, e fa espressa menzione dell’opportunità di non intervenire se non in casi di evidente discrasia fra obiettivi e risultati (art. 3). In merito alla sperimentazione dell’AIR, invece, si effettua in sostanza un controllo *ex post* dell’opzione zero.

CONSOB. La CONSOB, che pure ha adottato un regolamento di attuazione della disciplina sull’analisi *ex ante* della regolazione, nell’aprile 2007, lo ha integrato e modificato recentemente (25 gennaio 2010) con nuovo documento di consultazione, al cui art. 8 si regolamenta la “revisione periodica” dei suoi atti normativi. Qui è specificato che si ritiene “necessario” verificare i risultati raggiunti, “per una corretta ‘manutenzione’ della disciplina vigente” (come si legge a commento dell’articolato). A tal proposito, la CONSOB sembra far coincidere tale verifica periodica ad una consultazione pubblica, in base al cui esito decidere poi di procedere alla revisione della disciplina o meno. Anche per la CONSOB, come per la Banca d’Italia, non si dispone di casi realizzati di AIR, se non in riferimento al documento di consultazione in merito alla disciplina delle operazioni con parti correlate, del 9 aprile 2008. In questo documento l’analisi di impatto della nuova regolazione si compone in realtà di differenti aspetti, uno dei quali concerne l’analisi molto approfondita dell’*opzione zero*. Accanto a questa, è stata condotta anche un’analisi dell’esperienza applicativa di tale corpo regolamentare. Vengono, quindi, ipotizzate tre alternative opzioni regolamentari, ed anche in questo caso, come in quello realizzato dalla Banca d’Italia, di tali opzioni vengono valutati i costi e i benefici per ciascuna categoria di soggetti interessati (investitori, emittenti, l’Autorità di controllo, la collettività), comparandole all’*opzione zero*. In pratica, tuttavia, “[s]i tratta di una metodologia già utilizzata da altre Autorità di

vigilanza e che contiene indubbiamente notevoli elementi di discrezionalità⁴⁸, in particolare per quanto riguarda l'attribuzione dei punteggi alle specifiche tipologie di costi e di benefici individuate, che assumono rilevanza non in termini assoluti ma esclusivamente come valutazione relativa rispetto all'opzione zero", come specifica lo stesso Documento di consultazione. Analogamente a quello del regolamento della Banca d'Italia, anche il modello impostato dalla CONSOB per la revisione dell'AIR consiste nel monitoraggio della normazione con la previsione della *do-nothing option*, mentre, in entrambi i casi, la sperimentazione concreta sta avvenendo seguendo il modello della verifica degli esiti dell'opzione zero. Questa bipartizione dei modelli, ricorrente sia nella Banca d'Italia, sia nella CONSOB, ci sta forse indicando qualcosa di cui occorrerebbe tenere conto, come avrò modo di chiarire a breve.

AEEG. Con Delibera n. 58 del 2005, L'AEEG ha approvato un Documento di consultazione contenente le Linee guida per l'introduzione dell'AIR e l'avvio di test metodologici interni. Contestualmente, ha lanciato una sperimentazione dell'AIR su due provvedimenti adottati nel periodo compreso fra aprile e giugno 2005. Il documento che sviluppa la metodologia indicata nel 2005 è stato adottato con Delibera GOP n. 46 dell'ottobre 2008. Anche nel caso dell'AEEG la valutazione di costi e benefici rispetto alla *baseline* comporta l'attribuzione di punteggi che vanno da - 1 a - 3 per i costi, e da + 1 a + 3 per i benefici. Successivamente alla sperimentazione sui due provvedimenti che si richiamavano, L'AEEG ha poi realizzato diverse AIR. In esse, la scelta dei criteri per la valutazione delle opzioni possibili resta piuttosto flessibile, in quanto si rimette alle Direzioni la scelta delle tecniche più adeguate; ma resta un'indicazione fondamentale quella per cui costi e benefici devono sempre essere riferiti ad una comparazione con l'opzione zero⁴⁹.

Concretamente, in riferimento alla sperimentazione dell'AIR effettuata nel 2005 sulla revisione della normativa sulla registrazione dei contratti di compravendita, nel Documento di consultazione del 4 agosto 2005, vengono analizzate delle ipotesi di revisione alternative all'opzione zero, che tengono conto anche delle indicazioni ed osservazioni al Documento di "Ricognizione in materia di registrazione dei contratti di compravendita di energia

48 Fonte: Osservatorio sull'AIR, http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/OsservatorioAIR_AEEG_giugno2010.pdf.

elettrica, nonché di diritti ed obblighi connessi con l'esecuzione di tali contratti nell'ambito del servizio di dispacciamento", inviate dai soggetti interessati. Inoltre, come afferma lo stesso Documento di consultazione, la *baseline* viene valutata "in un'ottica sistemica senza approfondirne l'impatto sulle varie categorie di soggetti interessati", per cui mancano degli indicatori oggettivi cui fare riferimento per la VIR.

Il secondo provvedimento sottoposto a sperimentazione triennale concerne le proposte dell'AEEG in materia di tariffe per l'attività di stoccaggio, e viene introdotto con il Documento di consultazione del 14 dicembre 2005. Anche in questo caso l'AI ha effettuato una prima ricognizione fra le parti interessate. Sempre analogamente al precedente provvedimento, nel Documento di consultazione vengono evidenziate delle "criticità" del contesto normativo vigente, nonché delle proposte di modifica per il periodo successivo di regolazione. Ma come vengono identificate le "criticità"? La ricognizione (par. 1.3) parte dalle consultazioni con i soggetti interessati, dal Ministero delle attività produttive, ai principali utenti ed agli operatori dello stoccaggio. In linea generale, anche per le AIR successive viene mantenuto lo standard di approvare almeno un paio di Documenti di consultazione, prima della Relazione definitiva sull'AIR.

Nel 2006 viene realizzata una AIR sulla revisione dello standard nazionale di comunicazione fra venditori e distributori di gas (Relazione AIR approvata mediante la delibera n. 294/2006). Anche in questo caso è stata effettuata una ricognizione preliminare. Sulla base delle impressioni e reazioni così raccolte, l'AI ha individuato tre opzioni regolative alternative, che ha sottoposto ad una ulteriore consultazione con le parti interessate. Vengono evidenziati degli obiettivi specifici da perseguire mediante l'adeguamento normativo, con i rispettivi indicatori quantitativi. Successivamente, accanto all'opzione zero, vengono elencate tre opzioni alternative da comparare in riferimento ai suddetti obiettivi specifici. La stima è sia qualitativa, sia quantitativa. Vengono effettuati due turni di consultazione coi soggetti coinvolti, che riguardano essenzialmente le tre opzioni alternative di modifica della *baseline*.

Il 9 giugno 2006 viene approvata un'altra Relazione AIR, sulle "Condizioni per l'erogazione del pubblico servizio di dispacciamento dell'energia elettrica sul territorio nazionale e per l'approvvigionamento delle relative risorse su base di merito economico". La Relazione, che si fonda sull'esperienza del primo anno di operatività delle vigenti condizioni di acquisto e vendita dell'energia elettrica, parte individuando cinque criticità di tale sistema, che l'intervento dovrebbe correggere o ridurre. Le motivazioni per l'intervento sono di carattere

economico e sociale, ma non è specificato come esse siano emerse durante l'esperienza operativa. Ad ogni modo, nel definirne ambiti ed obiettivi specifici, la Relazione chiarisce come l'intervento non abbia una portata limitata sul sistema normativo vigente, ma lo coinvolga *in toto*; pertanto le criticità emerse rispetto all'opzione esprimono una valutazione complessiva su di essa, sebbene con l'incognita, già vista anche per le altre AI, degli strumenti di valutazione usati e dello svolgersi delle consultazioni.

Il 2 agosto 2006 viene pubblicata una Relazione AIR sulla "Definizione delle fasce orarie per l'anno 2007 e successivi". Le "Ragioni di opportunità dell'intervento" ripercorrono il quadro normativo vigente e ne evidenziano le ragioni di inadeguatezza rispetto ad una Direttiva europea, da recepire ed applicare entro l'anno successivo (2007), intervenuta in seguito. La nuova regolazione è inquadrata pertanto anzitutto nella "evoluzione del quadro regolatorio dell'attività di vendita al dettaglio"; nonché in un'ottica di opportunità economico-sociale, per cui viene effettuata una sorta di VIR sulla *baseline*, ma con attenzione a degli obiettivi non precedentemente individuati. La successiva Relazione AIR viene pubblicata il 31 ottobre 2007, e riguarda la "Determinazione convenzionale per fasce orarie dei profili di prelievo dell'energia elettrica fornita ai clienti finali non trattati su base oraria". Lo schema di Relazione AIR si ripete in sostanza anche nei casi successivi, relativi all'attività di revisione normativa dell'anno 2008.

Come si può vedere, lo schema di analisi *ex post* proposto nei diversi casi realizzati dall'AEEG si differenzia non solo dagli orientamenti che sembrano prevalere in Banca d'Italia e nella CONSOB, ma anche dagli altri modelli visti in precedenza. L'analisi effettuata nei casi di regolazione dell'AEEG si caratterizza per una concezione più *ampia* e, al contempo, più *indefinita* di valutazione, che può spaziare dalla classica analisi costi-benefici dell'opzione zero, agli obiettivi di *policy* ridefiniti in corso d'opera mediante le consultazioni (così richiamando, per certi versi, anche il peculiare modello neozelandese). A proposito delle consultazioni, esse non sembrano definirsi in un ruolo statico nelle esperienze finora osservate, sebbene l'AEEG riservi loro una certa attenzione: vi si ricorre sia nella verifica della *baseline*, sia per la ridefinizione degli obiettivi.

In conclusione, l'esperienza delle – ancora poche – AI che hanno realizzato delle AIR, in particolare di Banca d'Italia e CONSOB, è una valida dimostrazione empirica della fallacia dell'introduzione di modelli omogenei di valutazione. Le AI, infatti, hanno previsto di fatto due strumenti differenziati e gradualmente di valutazione: uno (*do-nothing option*, mediante il

monitoraggio costante) destinato ai provvedimenti non ancora posti in essere, e risultante dalle indicazioni del Regolamento della Banca d'Italia e dalle Linee guida della CONSOB; l'altro (verifica successiva della *baseline* per la comparazione con le ipotesi di intervento) realizzato concretamente attraverso le AIR sulla regolazione vigente. Abbiamo visto che essi si pongono su due livelli differenti di integrazione del controllo nel ciclo di *policy*, benché si basino entrambi sulla verifica dell'opzione zero. Solo il modello impostato sul monitoraggio, tuttavia, consente una previa scelta degli indicatori per il controllo; inoltre, mentre in esso la pianificazione – eventuale – di un intervento di modifica della regolazione avviene *in seguito* al monitoraggio costante della situazione vigente, nel modello dell'opzione zero, al contrario, si attua una verifica puntuale della normazione in atto *perché* si prende in considerazione l'ipotesi di intervento, secondo un nesso causale per certi *opposto*.

Ciò dimostra che la sperimentazione sulla regolazione vigente deve necessariamente avvenire in maniera graduale, perché le amministrazioni possano gestire gli strumenti del controllo con adeguata confidenza (*routinization*).

A conferma della vocazione di “apripista” delle AI in materia di *better regulation*, l'ipotesi di sperimentazione graduale del controllo *ex post*, coordinandola con l'avvio del controllo *ex ante*, andrebbe diffusa anche presso le amministrazioni statali e regionali, posto che, prima ancora che la VIR, esse sembrano ben lungi dall'aver fatto propria anche l'AIR.

Considerazioni conclusive

La varietà ed eterogeneità dei modelli caratterizza senza dubbio il panorama degli strumenti di valutazione *ex post* della regolazione, malgrado le raccomandazioni, le linee guida, i “kit” da lavoro e tutte le facilitazioni ed indicazioni che gli organismi extra nazionali continuano a proporre agli Stati membri. Se, quindi, da un lato appare chiaro l'intento di perseguire delle buone pratiche di controllo e di miglioramento della regolazione, arricchendole continuamente di nuovi strumenti teorici, dall'altro risulta altrettanto evidente la difficoltà di mettere in pratica dei sistemi duraturi, certi, condivisi di valutazione.

Il richiamo sempre più forte al ricorso a metodi di verifica dell'efficacia delle norme va ora ad aggiungersi alla già ampia dottrina e normativa di diverso ordine e grado esistente sulle analisi di impatto *ex ante*, in uno slancio forse un po' tardivo di promozione delle

pratiche *ex post*. Ma l'eterogeneità dei modelli osservati nelle varie esperienze nazionali, e soprattutto i dubbi sulla loro efficacia, non lasciano nutrire buone speranze su loro futuri da protagoniste nel *policy making*. Gli stessi organismi internazionali (OCSE, UE), d'altra parte, denunciano da tempo questo fenomeno, peraltro mancando spesso l'occasione di attuare forme di pressione più stringenti nei confronti degli Stati membri.

Anche il ricco dibattito dottrinale, che in questa sede è rimasto collaterale all'analisi empirica, ci rappresenta una situazione di confusione e di eterogeneità di vedute in merito alla valutazione *ex post*: basti pensare a tutti quei contributi che obiettano a monte la distinzione fra analisi *ex ante* ed *ex post*, ritenendo, di volta in volta, che si tratti di diverse facce dell'una o dell'altra⁴⁹.

Nell'ultimo anno sembra tuttavia registrarsi un rinnovato interesse per il tema, come dimostra l'adozione di nuove linee guida dettagliate per gli analisti *ex post*. Così in Gran Bretagna, ma anche nell'esperienza italiana, dove si è scelto in maniera del tutto originale di regolamentare e rendere obbligatoria la VIR, anche per gli atti a contenuto generale delle Autorità indipendenti. Ci si deve augurare che la sperimentazione della VIR, se e quando dovesse avviarsi, non vada ad aggiungersi a quella già difficile e stentata dell'AIR, che possiamo considerare ancora in corso. Di fatto, le amministrazioni continuano ad incontrare grosse difficoltà nell'allestire una analisi *ex ante* che vada oltre la giustificazione delle proprie scelte regolative (come sottolinea la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR⁵⁰).

Ecco perché in questa sede si è colta l'occasione per proporre un avvio contestuale e, soprattutto, graduale delle due forme di valutazione, e col coinvolgimento delle Autorità indipendenti: è auspicabile che queste svolgano lo stesso ruolo di traino che le loro omologhe detengono nel sistema britannico, e di cui l'OFGEM è un esempio virtuoso, soprattutto in materia di verifica *ex post*.

49 Per un rapido *excursus*, si veda U. Trivellato, op. cit.

50 Presidenza del Consiglio dei Ministri – DAGL, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'Analisi di impatto della regolazione (AIR)*, 2007.

Riferimenti bibliografici

- Bardach E., *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, The MIT Press, 1977.
- Belella C., *Regno Unito. Gli interventi del governo Brown sull’AIR*, «Rassegna Trimestrale dell’Osservatorio AIR», Anno I, n. 3, Luglio 2010, pp. 37-41.
- Callea A., *L’analisi di impatto della regolamentazione: osservazioni a margine del dpcm 170/2008*, in «Amministrare», Anno XXXIX, n. 3, 2009, pp. 429-451.
- CAPIRe, *Le clausole valutative nelle leggi regionali. Riflessioni su un’esperienza ancora in corso*, Note per CAPIRe n. 11, Giugno 2006.
- Caravita B., *Le Autorità indipendenti attraverso il prisma della loro relazioni annuali*, www.federalismi.it, n. 16, 8 settembre 2010.
- Comune di Roma – Ex-Dip.to XVII, III U. O. AIR, *L’introduzione dell’Analisi e della Verifica d’Impatto della Regolamentazione (AIR e VIR) nel Comune di Roma. Linee guida metodologiche*, Roma, Agosto 2009.
- Elmore R. F., *Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions*, in W. Williams (a cura di), *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*, Chatham, Chatham House Publishers, Inc., 1982, pp. 18-35.
- European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 15 January 2009.
- *Annexes to Impact Assessment Guidelines*, Draft version 27 May 2008.
- *Second strategic review of Better Regulation in the European Union*, Communication, Brussels, 30 January 2008.
- FORMEZ, *la qualità della regolazione nelle regioni italiane. Risultati di un’indagine*, in Dipartimento della Funzione Pubblica (a cura di), *La qualità della regolazione*, Rimini, Maggioli, 2006, pp. 238-535.
- Gilardi F., *Evaluating Independent Regulators*, in OECD (2003), pp. 66-90.
- Harrington W., *RIA Assessment Methods. Resources for the Future*, Washington DC, (Paper prepared for OECD/GOV), 2004.
- Harrington W. e Morgenstern R. D., *Evaluating Regulatory Impact Analyses*, in OECD (2003), pp. 51-63.
- La Spina A. e Cavatorto S., *Le Autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- Natalini A., *How Italian regulatory policy encounters Europe*, in «European Political Science Review», Anno II, n. 2, 2010, pp. 329-350.
- Natalini A. e Sarpi F., *L’insostenibile leggerezza dell’AIR*, commento al DPCM 11 settembre 2008, n. 170, in «Giornale di diritto amministrativo», Anno XV, n. 3, 2009, pp. 229-239.
- Natalini A. e Vesperini G., *Introduzione alla «Rassegna trimestrale dell’Osservatorio AIR»*, Anno I, n. 1, Febbraio 2010, pp. 4-5.
- *La buona regolazione e le Autorità indipendenti*, www.crusoe.it, 14 gennaio 2010.
- OECD, *Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence*, OECD Reviews of Regulatory Reform, 2009.

- *Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis*, 2006.
- *Proceedings of the OECD Expert Meeting on “Regulatory Performance: Ex Post Evaluation of Regulatory Policies”*, Paris, 22 September 2003.
- OfGEM (Office for the Gas and Electricity Markets), *Guidance on Impact Assessments*, 15 December 2009.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Conferenza unificata, *Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione*, Roma, 29 Marzo 2007.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – DAGL, *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell’Analisi di impatto della regolazione (AIR)*, 2007.
- Pressman J. L. e Wildavsky A., *Implementation*, Berkeley, University of California, The Oakland Project (III ed.), 1984.
- Radaelli C. M. (a cura di), *L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001.
- Rangone N., *Autorità indipendenti e AIR*, nota per il gruppo di lavoro Astrid “La riforma delle Autorità indipendenti”, coordinato da Marco D’Alberti e Alessandra Pajno, 2009.
- Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- Salvi S., *La sfida della verifica di impatto della regolazione*, in «Rassegna trimestrale dell’Osservatorio AIR», Anno I, n. 2, Aprile 2010, pp. 34-36.
- Scott R. W., *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks-Londra-New Delhi, Sage, 1995.
- Selznick P., *TVA and the Grass Roots – A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1949.
- Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP Discussion Paper 2009/’01, Giugno 2009.
- UK Government, *The Government’s Forward Regulatory Programme*, 26 March 2010.
- UK Government - Department for Business and Innovation Skills, *Impact Assessment Toolkit*, 1 April 2010.