

**LUISS**  
**Libera Università Internazionale degli Studi Sociali – Guido Carli**  
**Roma**

Dottorato di ricerca in Diritto ed Economia  
Ciclo XXI

## **L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE**

Relatore  
Chiar. mo Prof. Roberto Pardolesi

Candidato  
Claudia Rosati

## INDICE

<b>Introduzione</b>	4
<b>CAPITOLO I</b>	
<b>L'Analisi di Impatto della Regolazione</b>	8
1. La regolazione	9
1.1 La qualità della regolazione	11
2. L'analisi <i>ex ante</i> nel processo regolatorio: <i>pro</i> e <i>contra</i> dell' AIR	14
3. L' AIR: aspetti tecnici e procedurali	20
4. I metodi di analisi economica	26
4.1 L'analisi costi-benefici	28
4.1.1 I vantaggi e gli svantaggi dell' ACB	32
4.2 Le principali alternative all'analisi costi-benefici	37
4.2.1 L'analisi dei costi di conformità	38
4.2.1.1 Lo <i>Standard Cost Model</i>	38
4.2.2 L'analisi costi-efficacia	43
4.2.3 L'analisi del rischio	45
4.2.4 L'analisi rischio – rischio	45
4.2.5 L'analisi multi – criteriale	46
5. La consultazione	47
6. La qualità dell' AIR	53
<b>CAPITOLO II</b>	
<b>Le esperienze internazionali</b>	57
1. Stati Uniti	59
1.1 La riforma regolativa e l'introduzione dell' AIR	59
1.2 Il sistema AIR all'interno del sistema di <i>rule making</i>	62
1.3 Il processo AIR	64
1.4 Il successo dell' AIR negli USA	67
2. Messico	69
2.1 La riforma regolativa	69
2.2 Il sistema AIR	71
2.3 Il successo dell' AIR in Messico	75

3. Il Regno Unito	77
3.1 Il percorso verso l' AIR	77
3.2 Il sistema RIA	80
3.3 Il successo RIA nel Regno Unito	83
4. L'Unione Europea	84
4.1 La politica della <i>better regulation</i>	84
4.2 L' <i>Integrated Impact Assessment</i>	89
4.2.1 La procedura IA	91
4.2.2 La qualità dell' IA	94
4.4 Futuri sviluppi	96
4.4 Misurazione degli oneri amministrativi	98
4.4.1 Risultati raggiunti	102

### **CAPITOLO III**

#### **L'esperienza italiana dell' AIR nelle amministrazioni ministeriali e nelle autorità indipendenti. Il caso dell' Autorità per l' Energia Elettrica ed il Gas**

1. Contesto politico-legislativo	107
2. L' introduzione dell' AIR	109
2.1 La fase di sperimentazione	112
2.2 L' AIR a regime	115
2.2.1 Il Regolamento n. 170 del 2008	118
2.2.2 Criticità	123
3. Misurazione degli oneri amministrativi	126
4. L' AIR nelle autorità amministrative indipendenti	129
4.1 L' indipendenza e la legittimazione delle autorità indipendenti	129
4.2 Il ruolo dell' AIR come strumento di legittimazione	136
5. L' introduzione dell' AIR nell' Autorità per l' Energia Elettrica ed il Gas	139
5.1 L' esercizio del potere normativo nell' AEEG	139
5.2 L' introduzione dell' AIR nell' AEEG	143
5.2.1 La fase di sperimentazione	144
5.2.1.1 Il procedimento AIR	149
5.2.2 L' AIR a regime	154
5.2.2.1 Processo AIR	157
5.2.3 Rilievi critici e spunti di miglioramento	164
<b>Conclusion</b>	173
<b>Bibliografia</b>	175

## **Introduzione**

Ogni sistema sociale e soprattutto economico necessita di regole. Le regole, se opportune e ben costruite, possono stimolare comportamenti virtuosi degli individui, al contrario, se risultano inopportune e/o mal costruite, possono assumere un ruolo frenante e disincentivante. In altre parole, introdurre regole significa inserire un sistema di incentivi a sostituzione o a complemento di quello presente “naturalmente” nel mercato e nella società.

Affinché le regole siano efficaci ed efficienti è necessario che il soggetto pubblico conosca i bisogni della realtà su cui intervenire e costruisca un sistema di norme/incentivi adatto alle sottese esigenze.

Capire a quali necessità l'intervento pubblico dovrebbe dare risposta e costruirlo in modo consapevole rispetto ai possibili effetti sul sistema risulta fondamentale sia secondo una prospettiva *ex ante* sia secondo una prospettiva *ex post*. In un'ottica *ex ante*, la consapevolezza dello scopo e del possibile impatto aiuta a ideare e delineare le modalità di intervento in maniera precisa e puntuale. Dall'altra parte, in un'ottica *ex post*, la conoscenza e la consapevolezza dell'intervento permettono di verificare se ed in quale misura l'intervento sia stato mirato ed opportuno.

Il soggetto pubblico ha cominciato a percepire l'importanza della qualità delle regole nel momento in cui si è trovato di fronte a norme “mal disegnate” ed ai conseguenti effetti sul sistema economico. In un'epoca di scarsa attenzione alla qualità della regolazione, infatti, si è riscontrato che il corpo normativo produceva più danni che benefici. Alla luce di ciò, in vari Paesi e in differenti periodi temporali, si è fatta avanti l'idea che il sistema regolatorio, se opportunamente ideato, potesse essere

trasformato da freno alla dinamicità economica a leva per accrescerne la competitività. Dal momento in cui il soggetto pubblico si è reso consapevole di ciò, l'attenzione alla costruzione delle regole è divenuta sempre più centrale nelle agende politiche.

In questo quadro, è stato introdotto lo strumento dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR). L'AIR si configura come uno strumento a supporto del regolatore attraverso il quale, tra un ventaglio di opzioni selezionate, viene individuata l'opzione di intervento migliore sulla base di un'analisi preventiva dell'impatto sulla realtà di riferimento.

L'AIR è strumento ad oggi introdotto nella realtà italiana sia in riferimento alla regolazione di provenienza governativa sia in riferimento alla regolazione delle autorità indipendenti. Rispetto all'esperienza governativa, il sistema AIR è stato avviato già da diversi anni (la legge 28 novembre 2005 n. 246 ha introdotto l'AIR a regime), ma consistenti sono ancora gli spazi di miglioramento, soprattutto in riferimento all'assenza di un'attività di valutazione qualitativa delle AIR realizzate. Sempre da diversi anni l'AIR è stata introdotta nell'ambito dell'attività regolativa delle autorità indipendenti (in questo caso si fa riferimento alla legge 29 luglio 2003 n. 229). L'esperienza AIR delle autorità indipendenti di regolazione, è interessante non solo per la migliore riuscita rispetto alla realtà ministeriale ma anche perché l'AIR, in quest'ambito, non assurge solo al ruolo di strumento a supporto del *policy maker* nella costruzione di regole efficaci ed efficienti, ma assurge anche al ruolo di strumento di legittimazione (nell'*input* e nell'*output*), funzione cruciale alla luce della natura "indipendente" delle autorità. Affinché, però, l'AIR possa esplicare

totalmente il suo potenziale si sottolineerà la necessità che il sistema sia disegnato in modo opportuno. In particolare, analizzando l'esperienza dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (AEEG), si evidenzierà l'importanza del controllo qualitativo dell'AIR. Se, come nel caso dell'AEEG, il sistema non prevede una fase di controllo *ex post* sulla qualità delle AIR realizzate, individuando un soggetto istituzionale a tal fine preposto, l'AIR rischia di perdere il suo valore e divenire una formale procedura burocratica con la conseguenza di far sostenere costi ingiustificati.

### **Struttura del lavoro**

Il presente lavoro si articola in tre capitoli.

Nel primo capitolo, si intende presentare l'AIR dal punto di vista metodologico, analizzando i *pro* e i *contra* dell'utilizzo dell'AIR, le tecniche di analisi economica, le tecniche di consultazione e infine la tematica della qualità dell'AIR. Per comprendere le potenzialità dell'AIR, pare opportuno conoscerne le *technicalities* e le condizioni organizzative e istituzionali necessarie affinché l'AIR possa funzionare.

Nel secondo capitolo, verranno approfondite e descritte alcune delle esperienze internazionali maggiormente significative in tema di AIR (Stati Uniti d'America, Messico, Regno Unito e Unione Europea). Tali realtà costituiscono un utile *benchmark* per i Paesi, come l'Italia, in cui il sistema AIR è stato appena costruito ed introdotto.

Nel terzo capitolo, ci si soffermerà sulla realtà italiana. Dopo un periodo di sperimentazione, l'utilizzo dell'AIR è entrato a regime in Italia solo recentemente. Perciò, relativamente alla regolazione di provenienza governativa, dopo aver

presentato le caratteristiche del sistema AIR sperimentale, verrà analizzato il sistema a regime individuandone i punti di forza e i punti di debolezza. Successivamente, verrà presentata l'introduzione dell'AIR nelle autorità indipendenti, sottolineandone la particolare funzione in quest'ambito e, prendendo a riferimento l'esperienza dell'AEEG, verrà evidenziata la necessità di prevedere una fase di controllo qualitativo *ex post*, in assenza della quale l'AIR rischierebbe di non essere efficace.

## CAPITOLO I

### L'Analisi di Impatto della Regolazione

Nel seguente capitolo, verrà analizzata l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) dal punto di vista metodologico. Per comprendere le potenzialità di tale strumento, pare opportuno e necessario conoscerne le *technicalities* e le condizioni istituzionali e culturali che devono essere rispettate per permetterne un'efficace introduzione nella prassi regolativa di un Paese.

L'AIR, come si descriverà, è lo strumento attraverso il quale il regolatore individua i casi in cui risulta necessario intervenire e le modalità di intervento più efficaci, efficienti e il meno possibile distorsive rispetto al mercato. Per svolgere tale funzione, è essenziale costruire un sistema AIR efficace ed efficiente.

Nel primo paragrafo vengono definiti i confini della nozione di regolazione che costituisce l'oggetto dell'AIR e, oggi, il principale strumento di intervento pubblico. Successivamente si menzioneranno i principali *pro* e *contra* dell'introduzione dell'AIR quale strumento a garanzia della qualità della regolazione. Dal terzo paragrafo si tratteranno gli aspetti procedurali dell'AIR, soffermandosi in maniera maggiormente approfondita su tre tematiche: i metodi di analisi economica utilizzati all'interno dell'AIR, lo strumento della consultazione e la problematica della qualità dell'AIR.



## 1. La regolazione

Definire che cosa si intende per regolazione è compito piuttosto arduo, considerato il tratto di generalità del termine. Vi sono al riguardo differenti scuole di pensiero, ognuna delle quali amplia o restringe i confini della nozione che, pertanto, resta di difficile definizione. Certo è che la regolazione è diventata negli anni, soprattutto a partire dagli anni '90, lo strumento principale di intervento nell'economia da parte del soggetto pubblico <sup>1</sup> il quale si è progressivamente ritirato dal ruolo di “gestore” per assumere quello di regolatore <sup>2</sup>.

A dispetto dell'ampiezza della nozione di regolazione, è comunque possibile individuare almeno due tratti caratteristici degli atti che vi sono ricompresi: la generalità e l'efficacia esterna. Gli atti regolativi hanno, infatti, portata generale e non individuale, sono diretti ad una vastità indistinta di destinatari e non a specifici soggetti. Tali atti, inoltre, sono tutti destinati ad avere effetti nei confronti dei terzi, incidendo direttamente ed unilateralmente nella sfera giuridica dei soggetti interessati.

Un approccio largamente condiviso <sup>3</sup> all'interno della dottrina tende ad accogliere una nozione di regolazione decisamente ampia che comprende larga parte del diritto

---

<sup>1</sup> L'intervento pubblico in economia è giustificato dalla presenza dei fallimenti del mercato (asimmetrie informative, beni pubblici, forme di mercato non concorrenziali, esternalità), condizione nella quale il mercato non è in grado di raggiungere l'efficienza allocativa.

<sup>2</sup> La Spina e Majone descrivono il ruolo dello Stato regolatore come trasformazione dello Stato gestore e imprenditore. La Spina A., G. Majone, *Lo stato regolatore*, Il Mulino, 2000, pp. 15 ss; si veda inoltre OECD, *Regulatory policies in OECD countries: from interventionism to regulatory governance*, Paris, 2002.

<sup>3</sup> La Spina A., G. Majone, *op. cit.*, pp. 23 ss.

dell'economia, del diritto del lavoro, del diritto dei consumatori, del diritto dell'ambiente, della sanità, della previdenza e dell'assistenza sociale.

Dall'altra parte, vi sono orientamenti più stringenti. Si è affermato l'uso di tale termine in riferimento all'esercizio da parte di amministrazioni pubbliche di poteri autoritativi, volti ad assicurare che le libertà e i diritti dei soggetti vengano esercitati nel rispetto delle libertà e dei diritti altrui <sup>4</sup> (è possibile riferirsi in tal caso alla "regolazione amministrativa" <sup>5</sup>). Una ancor più stringente dottrina limita la regolazione ai soli interventi delle amministrazioni indipendenti <sup>6</sup> a cui il nostro ordinamento riserva una specifica funzione regolativa (si tratta della "regolazione amministrativa a carattere economico" <sup>7</sup>).

Rispetto al contenuto dell'atto di regolazione è possibile distinguere tre categorie di regolazione in funzione degli obiettivi perseguiti e degli interessi tutelati: la regolazione economica, la regolazione sociale e la regolazione amministrativa <sup>8</sup>. La prima tipologia, la regolazione economica, interviene sulle decisioni di mercato, disciplinando le condizioni di accesso, l'esercizio dell'attività, le strutture proprietarie e organizzative degli operatori. La regolazione sociale comprende, invece, gli interventi diretti alla cura degli interessi pubblici, quali la sicurezza, la salute, la tutela ambientale. Attraverso la regolazione amministrativa, infine,

---

<sup>4</sup> Sorace D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, 2002, pp.72-73.

<sup>5</sup> Rangone N., *Regolazione economica e impatto sui destinatari*, in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla "analisi di impatto della regolazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA, n. 3, 2001, p. 98.

<sup>6</sup> Cassese S., *Dalle regole del gioco al mercato al gioco con le regole*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2002, n. 2, p. 265.

<sup>7</sup> Rangone N., *op. cit.*, p. 98.

<sup>8</sup> Si veda OECD, *Report on Regulatory Reform*, Paris, 1997.

vengono introdotte disposizioni in merito all'obbligo di adempimenti amministrativi a carico degli operatori economici.

A fronte di tali diversi orientamenti, l'AIR nelle varie esperienze internazionali si riferisce a definizioni differenti. In particolare, nella disciplina dell'AIR così come impostata dal legislatore italiano, si sono sposate le linee di pensiero che supportavano la tesi della nozione ampia di regolazione.

Nella definizione del termine "regolazione" sono compresi:

- schemi di atti normativi e progetti di legge, sui quali le Commissioni parlamentari hanno la facoltà di richiedere una relazione contenente l'AIR<sup>9</sup>;
- schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali ed interministeriali<sup>10</sup>;
- atti amministrativi generali delle autorità indipendenti<sup>11</sup>;
- circolari e regole tecniche contenute in atti non normativi<sup>12</sup>;

## **1.1 La qualità della regolazione**

Considerata la centralità della regolazione come strumento di intervento pubblico, è importante che il soggetto pubblico lo utilizzi nel miglior modo possibile<sup>13</sup>. La

---

<sup>9</sup> Legge n. 50 del 1999, art. 5 comma 2.

<sup>10</sup> Legge n. 50 del 1999, art. 5 comma 1.

<sup>11</sup> Legge n. 229 del 2003, art. 12 comma 1.

<sup>12</sup> Direttiva Presidenza Consiglio Ministri 17 Marzo 2000, Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolazione.

<sup>13</sup> Così come il mercato, anche l'intervento pubblico può essere soggetto a fallimenti (*non market failures*), si pensi al problema delle asimmetrie informative regolatore – regolati, al problema della

regolazione deve apportare dei benefici alla collettività e per fare ciò deve avere determinate caratteristiche; soltanto una regolazione di qualità elevata non costituisce un ostacolo al mercato e contribuisce positivamente alla crescita economica <sup>14</sup>.

Ciò significa che la regolazione va introdotta solo ove strettamente necessario (carattere residuale) per lasciare la società e soprattutto il mercato il più possibile liberi da vincoli esterni regolativi e, nel caso venga introdotta (perché i benefici superano i costi o per ragioni di interesse generale), oltre ad essere efficace nel perseguimento degli obiettivi, deve essere efficiente e proporzionale <sup>15</sup>. La regolazione, inoltre, deve essere trasparente e “partecipata”, prevedendo in fase di costruzione forme di coinvolgimento dei destinatari. Questo permette una riduzione delle asimmetrie informative in capo al regolatore e garantisce una migliore accettazione della regolazione introdotta. Infine, relativamente alla fase di attuazione, si ritiene opportuno che la regolazione sia soggetta a revisioni periodiche che tengano conto dei risultati dell’applicazione della stessa.

L’OCSE in una Raccomandazione del 1995 <sup>16</sup>, considerata l’importanza della qualità della regolazione negli attuali sistemi politici ed economici, ha individuato una *checklist* da seguire nell’adozione di una regolazione affinché si possa parlare di

---

cattura del regolatore. Proprio in ragione di ciò, è opportuno valutare attentamente quando è necessario intervenire e con quali modalità.

<sup>14</sup> Carbone L., *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, Seminario su “Tecniche di produzione normativa e *better regulation*”, Roma, Università La Sapienza, 27 gennaio 2007. Il relatore eleva la qualità della regolazione a “interesse pubblico autonomo”.

<sup>15</sup> Rangone N., *op. cit.*, pp. 104 ss.. Inoltre, una segnalazione dell’Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato del 2002 sottolinea l’importanza che la regolazione economica non “disturbi” i meccanismi concorrenziali e sia, dunque, proporzionale agli obiettivi da raggiungere. Segnalazione AGCM, AS 226, pubblicata nel bollettino n. 1-2/2002.

<sup>16</sup> OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995.

buona qualità. La *checklist* consta di dieci domande che il regolatore dovrebbe porsi ove intenda regolare, vale a dire:

- Il problema è stato correttamente definito?
- L'intervento pubblico è giustificato?
- La regolazione è la migliore forma di intervento pubblico?
- Il soggetto regolatore è legittimato ad esercitare tale potere rispettando i limiti ed i principi del sistema istituzionale di cui è parte?
- Quale è l'appropriato livello di governo ad adottare la regolazione?
- I benefici della regolazione ne giustificano i costi?
- Gli effetti distributivi della regolazione sono trasparenti?
- La regolazione è chiara, consistente, comprensibile e accessibile ai destinatari?
- I soggetti coinvolti hanno avuto modo di partecipare al processo di *rule making* rendendo il regolatore consapevole delle loro posizioni?
- Come la regolazione sarà implementata ed attuata?

Affinché un regolatore si dia una risposta rispetto a tali interrogativi è necessario prevedere un'attività di valutazione preventiva rispetto all'attività propria di regolazione. Solo, infatti, analizzando preventivamente gli aspetti sopra indicati ci si può assicurare di adottare "buone" regolazioni. L'AIR è uno degli strumenti che va utilizzato nell'attività di valutazione preventiva.

## 2. L'analisi *ex ante* nel processo regolatorio: *pro* e *contra* dell'AIR

“Le regole servono. (...) troppe regole, o regole confuse e contraddittorie equivalgono, non di rado, a nessuna regola. E la giungla legislativa produce quasi sempre l'incertezza del diritto, anticamera dell'illegalità (...) l'analisi di impatto, da un lato, aumenta la consapevolezza di chi decide in merito agli effetti di ciascuna opzione regolativa. Dall'altro lato, è determinante per l'efficacia e la trasparenza dei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i privati interessati alla decisione.”<sup>17</sup>

L'Analisi di Impatto della Regolazione può essere considerata una delle applicazioni della interazione tra il diritto e l'economia che giuristi ed economisti teorizzano ed auspicano affinché l'attività normativa non contrasti con la realtà economica e viceversa. L'AIR si configura come uno strumento regolatorio con cui il *policy maker*, avvalendosi del lavoro di tecnici, valuta il potenziale impatto di una normativa sulla realtà sociale – economico - giuridica in cui la normativa stessa dovrebbe inserirsi.

L'idea di introdurre l'analisi di impatto e, in particolare, l'analisi economica quale strumento regolatorio di supporto per la creazione di norme/regole<sup>18</sup> nasce nei diversi Paesi in periodi temporali diversi, primi tra tutti gli Stati Uniti i quali, sotto la

---

<sup>17</sup> Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Nucleo per la Valutazione delle Norme e delle Procedure, Circolare 16 gennaio 2001, n. 1, p.1.

<sup>18</sup> L'analisi economica viene anche utilizzata come strumento interpretativo di disposizioni normative nelle mani dei giudici, si tratta di uno strumento ancora poco utilizzato ma si registrano sporadici passi in tal senso. Si veda Pardolesi R., *I giudici e l'analisi economica del diritto privato*, Il Mulino, 2003; Pardolesi R., B. Tassone, *I giudici e l'analisi economica del diritto due anni dopo*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2005, n. 3. Un contributo fondamentale in tale campo è stato dato da Cooter e Ulen che nel testo “*Il mercato delle regole*” trattano in modo sistematico il tema dell'analisi economica del diritto privato, dando una lettura innovativa al diritto di proprietà, alla teoria dei contratti, al tema della responsabilità civile. Cooter R., U. Mattei, P. G. Monasteri, R. Pardolesi, T. Ulen, *Il mercato delle regole*, Il Mulino, 1999.

guida del presidente Reagan, sentirono necessaria una riforma regolatoria generalizzata. Nonostante la non contemporaneità dell'introduzione dell'AIR nei processi normativi dei vari Paesi, tale evento evidenzia un tratto comune nelle diverse esperienze. L'AIR, infatti, è stata sempre inserita in un progetto più ampio rispetto alla sola introduzione dell'analisi economica nel processo normativo. Così è stato anche per l'Italia, in cui dagli anni '90 è stato avviato un processo di cambiamento riguardante il settore pubblico volto a migliorare l'intervento pubblico nella vita dei cittadini. Con la consapevolezza che l'intervento pubblico, sia sotto forma di attività di normazione sia sotto forma di attività amministrativa, non poteva continuare a costituire un peso in capo ai cittadini <sup>19</sup>, tale processo si è diretto verso l'introduzione dei principi della semplificazione, della partecipazione, dell'economicità, della trasparenza, dell'efficienza e dell'efficacia. In questo quadro, la tematica ed il progetto della qualità regolativa, di cui l'AIR è parte, si sono fatti sempre più avanti. L'AIR, dunque, è da considerarsi uno strumento di trasparenza e di supporto per il regolatore che, avvalendosi di tale metodologia, è posto nelle condizioni di adottare decisioni maggiormente in linea con gli interessi della collettività e con le esigenze del mercato.

Anche organizzazioni internazionali, quali l'OCSE <sup>20</sup> e la World Bank, hanno sostenuto, e sostengono tuttora, attraverso raccomandazioni la necessità di migliorare il "modo di fare" diritto, tra l'altro anche attraverso l'analisi di impatto della regolazione.

---

<sup>19</sup> OECD, *Regulatory reform in Italy, Government capacity to assure high quality regulation*, Paris, 2001, p.5.

<sup>20</sup> Si veda OECD (1995), *op. cit.*

Con l'introduzione dell'analisi economica (che caratterizza l'AIR) nella fase di ideazione e stesura delle novità normative si vogliono raggiungere tre principali obiettivi <sup>21</sup>: l'efficienza, la responsabilizzazione del regolatore <sup>22</sup> (*accountability*) e la trasparenza.

L'attività normativa dovrebbe essere orientata a promuovere l'efficienza e la crescita economica del contesto sociale di riferimento ed un'analisi economica *ex ante* della regolazione potrebbe essere il giusto strumento per mettere in luce i *pro* ed i *contra* della stessa, così da emanarla solo se effettivamente "benefica" (ovvero efficace, efficiente e non distorsiva). In tal modo, anche l'attività normativa risulterebbe caratterizzata da un buon grado di efficienza economica e conseguentemente il corpo normativo non verrebbe più visto come un freno alla crescita ed alla dinamicità economica, ma anzi un punto di forza. A questo riguardo, a livello internazionale ed europeo sta crescendo la consapevolezza del ruolo cruciale del contesto regolativo nell'ambito dell'economia. La certezza e la qualità del quadro normativo si ritengono essenziali per promuovere l'innovazione e per sostenere gli investimenti, perciò diventa sempre più importante "migliorare la qualità e moderare la quantità della regolazione"<sup>23</sup>.

In secondo luogo, realizzare un'analisi economica *ex ante* rispetto all'emanazione di una regolazione e giustificare tale emanazione alla luce di risultanze tecniche

---

<sup>21</sup> Morrall III J. F., *Speech on Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability and Transparency*, US Office of Management and Budget (OMB), Singapore 22 febbraio 2001, disponibile in [www.oecd.org/dataoecd/18/46/1901526.doc](http://www.oecd.org/dataoecd/18/46/1901526.doc).

<sup>22</sup> Ogus A., *Comparing regulatory systems: institutions, processes and legal forms in industrialised countries*, Centre on regulation and competition, Working paper n. 35, 2002, pp. 14-16. Nel *paper* si effettua un'analisi comparativa di sistemi regolatori considerando tra i criteri anche l'*accountability*.

<sup>23</sup> Cavallo L., *L'analisi economica dell'impatto della regolamentazione*, in *Introduzione alla "analisi di impatto della regolazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA, n. 3, 2001, p. 155.



aumenterebbe la responsabilità (*accountability*) del regolatore nei confronti dei destinatari della norma. L'atto regolativo, infatti, risulterebbe non più solo da ragioni politiche, difficilmente giustificabili, ma anche da motivazioni tecnico-economiche alle quali l'attività regolativa dovrebbe conformarsi e sulla base delle quali il regolatore sarà chiamato a rispondere.

Infine, mettere in luce i potenziali effetti di una regolazione, prima ancora di emanarla, significa rendere trasparente il processo normativo, facilitando anche il raggiungimento di un buon grado di *accountability* del regolatore.

A fronte dei riscontrabili vantaggi legati all'introduzione dell'analisi economica nel processo normativo, sono state sollevate diverse perplessità <sup>24</sup> che inficerebbero l'efficacia dell'analisi stessa. Queste alcune delle principali:

1) In primo luogo, è stato affermato che l'analisi economica non sia in grado autonomamente di raggiungere l'obiettivo della *better regulation*, poiché la tecnica non è in grado di gestire un sistema sociale altamente complesso, come è quello attuale, e di considerare tutte le problematiche inerenti – si pensi ad esempio agli effetti redistributivi che vengono ignorati dall'analisi di impatto.

L'utilizzo dell'analisi di impatto, però, va considerata una condizione necessaria, seppur non sufficiente, affinché si migliori la qualità della regolazione, in quanto strumento di elevata portata informativa utile a minimizzare l'asimmetria informativa esistente nel rapporto regolatore/regolati.

---

<sup>24</sup> Basilica F., *L'analisi di impatto della regolazione nell'ordinamento italiano*, in F. Basilica (a cura di), *La qualità della regolazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Maggioli Editore, 2006, pp. 543-546.

2) Ulteriore criticità riguarda le difficoltà e l'onerosità legate all'effettuazione dell'AIR. Le difficoltà riguardano sia aspetti procedurali <sup>25</sup> sia, più in generale, la necessità di trasformazione di una mentalità e di un modo di "fare" norme fortemente radicati.

Su questo punto, si può controbattere che, nonostante le difficoltà esistano e siano ingenti soprattutto in riferimento al cambiamento di approccio alla regolazione, esse non possono essere una motivazione condivisibile per contrastare l'adozione di uno strumento potenzialmente benefico per il sistema normativo, quale l'AIR.

3) Infine, un'ulteriore obiezione è legata al ruolo che l'AIR dovrebbe assumere nel processo normativo. Nella critica, infatti, si ritiene che adottare l'AIR significherebbe sostituire valutazioni e considerazioni di politica pubblica con mere valutazioni tecniche che non sarebbero in grado di addivenire in modo consono a scelte di regolazione complesse.

A ciò si risponde che l'AIR deve funzionare non come sostituto delle considerazioni politiche, ma solo come strumento di informazione che permette ai regolatori di fare le proprie scelte in modo informato e consapevole, potenziando la democraticità e la qualità delle decisioni grazie all'avvicinamento del regolatore ai regolati <sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Si ritiene che, considerati i costi e le difficoltà nell'effettuazione dell'AIR, questi debbano essere giustificati dai potenziali benefici. Pare perciò opportuno investire in AIR solo per quelle regolazioni per cui si prevede un impatto consistente. È inoltre necessario tener presente che più si complica l'AIR in termini di profondità di analisi e maggiori saranno i costi ed i rischi di fallimento. Si veda Pardolesi R., *RIA and the search for better regulation*, disponibile in LE Lab Working Paper <http://www.law-economics.net>.

<sup>26</sup> Guida alla sperimentazione AIR, *op. cit.*, p. 3.

L'esistenza di critiche, peraltro facilmente superabili, è espressione della difficoltà legata al cambiamento culturale che evidentemente va affrontata e superata. Certamente anche la scelta sull'opportunità di introdurre ed implementare un sistema AIR deve considerare essa stessa i costi ed i benefici connessi. Se da una parte vi sono benefici in termini di miglioramento della regolazione, dall'altra parte bisogna essere consapevoli che introdurre un sistema AIR significa affrontare una serie di costi legati alla riorganizzazione delle strutture, del personale e dei processi decisionali. Una volta valutata l'opportunità di introdurre l'AIR, sulla base di un appropriato bilanciamento di costi e benefici, è necessario riproporre una valutazione analoga rispetto alle caratteristiche del sistema AIR da mettere a regime, soprattutto in termini di selezione di regolazioni da sottoporre all'analisi e di tipologia di analisi economica e di consultazione da realizzare, che possono essere più o meno complesse. A questo riguardo, dovrebbe vigere ed essere rispettato il principio della proporzionalità per cui ogni mezzo e quindi i relativi costi devono essere adeguati e proporzionali allo scopo <sup>27</sup>.

Oltre a ciò, anche se, sulla base delle valutazioni costi-benefici, si è deciso per l'introduzione di un qualche sistema AIR, l'analisi di impatto non va considerata una panacea con il potere di addivenire a "regolazioni economicamente perfette", ma almeno uno strumento che permette di evitare l'adozione di "regolazioni

---

<sup>27</sup> Nel nostro ordinamento non vi è una disposizione esplicita ma lo spirito del principio, mutuato dal diritto comunitario, è rinvenibile in altri principi relativi all'agire amministrativo: il principio di ragionevolezza, il principio di buon andamento, il principio del giusto procedimento e di trasparenza (si veda la legge n. 241 del 1990). Ciciriello M. C., *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, 1999, p. 80.

economicamente insensate”<sup>28</sup>. In questo senso, se da una parte non è bene mitizzare l’AIR considerandolo uno strumento miracoloso per gli attuali problemi di inflazione e degrado normativi, dall’altra parte non è opportuno precludere l’ingresso di nuovi, anche se perfezionabili, strumenti e approcci volti al miglioramento della società.

### **3. L’AIR: aspetti tecnici e procedurali**

L’efficacia e l’efficienza dell’AIR dipendono dal *design* del sistema AIR.

Ideare ed implementare un sistema AIR significa pensare a due nodi chiave: creare un appropriato sistema istituzionale e organizzativo che accolga l’AIR e costruire un procedimento AIR su punti chiave che lo rendano stabile e flessibile, efficace ed efficiente.

A questo riguardo, organizzazioni internazionali, quali l’OCSE, hanno provveduto a studiare le varie esperienze internazionali sul *design* del sistema e sulle metodologie utilizzate, con l’obiettivo di ricavarne delle *best practices* da seguire per trarre il meglio dalla predisposizione del sistema AIR. Le *best practices* così individuate consistono in<sup>29</sup>:

1. Massimizzare il coinvolgimento e l’impegno politico.
2. Distribuire con chiarezza le responsabilità per ogni fase AIR.
3. Prevedere un programma educativo per i regolatori che utilizzeranno l’AIR.

---

<sup>28</sup> Perna R, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2003, n. 1, p. 82.

<sup>29</sup> Si veda OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997.

4. Utilizzare un metodo di analisi consistente e costante ma anche flessibile così da potersi adattare ad ogni caso.
5. Sviluppare strategie e metodi di raccolta dati.
6. Prevedere degli obiettivi progressivi e crescenti di miglioramento nelle tecniche AIR.
7. Integrare il prima possibile il sistema AIR con il processo di normazione esistente.
8. Comunicare agli interessati ed agli operatori delle diverse fasi AIR i risultati raggiunti.
9. Far entrare la logica della valutazione sottesa all’AIR nella cultura dei soggetti chiamati a realizzare l’AIR e dei destinatari delle regolazioni.
10. Applicare l’AIR sia al sistema normativo esistente sia alle nuove e future regolazioni.

Rispetto al sistema istituzionale che dovrebbe essere organizzato per accogliere e far funzionare l’AIR, il punto focale da rilevare nelle *best practices* consiste nell’integrazione progressiva dell’AIR all’interno del complesso istituzionale e normativo esistente. Fondamentale risulta il coinvolgimento dei vertici politici ed amministrativi e la previsione di un programma di *training* per gli operatori direttamente coinvolti. Introdurre lo strumento dell’AIR significa dover trasformare l’approccio del “fare” regolazione e tale processo di cambiamento necessita di tempi e modalità adeguati e di una educazione alla valutazione, poiché fare AIR non può essere un’attività lasciata in balia dell’improvvisazione. Proprio per questo è necessario un adeguato sistema organizzativo deputato all’AIR (con soggetti e

relative responsabilità chiari e definiti), in cui far lavorare personale altamente qualificato ed educato in tal senso.

Una volta predisposto e preparato il sistema generale per accogliere l'AIR, subentra la necessità di disegnare un preciso *iter* procedurale da seguire per realizzare l'AIR. Secondo uno dei maggiori esperti in ambito di analisi di impatto della regolazione, Jacobs <sup>30</sup>, l'ideazione dell'*iter* procedurale dell'AIR dovrebbe rispecchiare la natura dell'AIR stessa: non tanto strumento analitico - quantitativo dalla natura asettica, quanto processo "vivo" attraverso il quale migliorare la qualità della regolazione.

Osservando le esperienze a riguardo <sup>31</sup>, si è potuto notare che l'*iter* procedurale per effettuare AIR non risulta omogeneo, per quanto simile, nei vari Paesi in cui l'analisi è stata introdotta, esso varia in base a diversi aspetti, quali lo specifico *iter* di formazione delle regolazioni e l'assetto istituzionale in cui viene inserito. In generale, tuttavia, si possono individuare quattro macrofasi comuni che caratterizzano l'*iter*:

1. la definizione del problema da gestire attraverso l'emanazione della regolazione, così da mettere in evidenza le caratteristiche del problema e gli obiettivi che si intendono raggiungere.

---

<sup>30</sup> Jacobs S., *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: the Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Jacobs & Associates, 2006, pp.14 ss.

<sup>31</sup> Si rimanda al Capitolo II del presente lavoro.

2. L'individuazione delle diverse opzioni regolatorie ritenute efficaci rispetto all'obiettivo. Le tipologie di opzioni da considerare, in ordine meno invasivo, sono <sup>32</sup>:
- a) l'opzione "zero", che consiste nel mantenimento dello *status quo* regolamentare, in assenza di intervento. Tale opzione riveste un ruolo particolare poiché dalla valutazione di essa dipende il prosieguo del processo. Solo se strettamente necessario, è opportuno intervenire. Inoltre, tale opzione è spesso usata come *benchmark* per valutare le altre opzioni;
  - b) l'opzione di deregolamentazione e di semplificazione, che consiste nell'eliminazione o nella semplificazione di regolazioni esistenti al fine di renderne l'applicazione ed il rispetto meno gravosi per i destinatari;
  - c) l'opzione di regolazione volontaria. Attraverso tale tipologia di regolazione, il *policy maker*, invece di imporre coercitivamente comportamenti, intende indurli tramite un opportuno sistema di incentivi, senza prevedere sanzioni (esempi sono campagne di informazione e sensibilizzazione);
  - d) l'opzione di autoregolazione, per cui l'onere di regolare è lasciato ad organizzazioni rappresentative di settore. Tale opzione può essere considerata solo nel caso in cui debba essere regolato uno specifico settore in cui sono presenti organizzazioni rappresentative;
  - e) l'opzione di quasi - mercato, per cui, definita una condotta desiderabile, si assegna un sussidio in caso di comportamento conforme e si fa pagare un

---

<sup>32</sup> Coco G., M. Martelli, F. Sarpi, *L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa italiana*, in F. Basilica (a cura di), *La qualità della regolazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Maggioli Editore, 2006, pp. 799-805.

prezzo in caso di comportamento difforme (un esempio è fornito dalla regolazione delle emissioni di gas serra per cui si è creato un mercato delle stesse);

- f) l'opzione di regolazione tramite informazione, che, nel caso di asimmetrie informative, consiste nel porre un obbligo di *disclosure* in capo ai soggetti con maggiori informazioni;
  - g) l'opzione di regolazione diretta, che consiste nell'imposizione di comportamenti ritenuti dal regolatore idonei. Tale opzione può concretizzarsi nell'imposizione di *standard* comportamentali o nell'introduzione di regimi autorizzatori/concessori.
3. La valutazione delle opzioni, sia relativamente ai presupposti (organizzativi e finanziari) necessari per l'implementazione sia relativamente agli effetti. Per la valutazione degli effetti, si possono utilizzare diversi metodi di analisi economica. Uno dei punti cruciali nella procedura AIR risulta essere la scelta del metodo di analisi economica. Non è possibile generalizzare affermando la superiorità di un metodo piuttosto che di un altro, poiché l'adeguatezza di ogni metodo dipende dalla tipologia del caso da sottoporre ad AIR. E' quindi importante lasciare discrezionalità e flessibilità, così si sceglierà caso per caso il metodo più appropriato, in funzione dell'obiettivo conoscitivo, del beneficio e dei costi da sostenere.
4. Il confronto delle opzioni e delle relative valutazioni da cui emergerà l'opzione che, a parità di efficacia, è ritenuta la migliore e la più efficiente, dal punto di vista dell'impatto.



A fronte di tali considerazioni e in base alle esperienze di maggior successo nell'applicazione dell'AIR, un efficiente ed efficace progetto AIR, aldilà delle macrofasi, dovrebbe essere particolarmente attento a quattro elementi chiave, determinanti per la buona riuscita del progetto:

- **L'applicabilità e la profondità di analisi dell'AIR.**

Si è riscontrato che effettuare AIR approfondite su ogni tipologia di regolazione non sia così conveniente; è preferibile, dunque, prevedere di realizzare l'AIR solo sulle regolazioni cruciali per il loro potenziale e prevedibile impatto sulla competitività del Paese e sull'assetto istituzionale ed economico e che comportino un costo complessivo di esecuzione relativamente ingente.

- **I processi di consultazione pubblica.**

La consultazione pubblica è stata riconosciuta come il più importante strumento di cognizione e di democrazia, utilizzabile dal regolatore per cercare di mitigare il grado di asimmetria informativa esistente tra il regolatore ed i regolati e per favorire la partecipazione degli *stakeholders*, aumentando così la democraticità delle scelte. E' importante, dunque, che il processo AIR preveda una fase di consultazione. La tendenza attuale è verso una differenziazione nella tipologia di consultazione a seconda dei soggetti cui è indirizzata, così da realizzare non più un'unica consultazione generica, ma diverse consultazioni mirate.

- **I controlli di qualità sull'AIR attraverso organi indipendenti.**

Prevedere controlli sulla qualità delle analisi di impatto effettuate risulta indispensabile per conferire significatività all'intero procedimento. La necessità di controlli di qualità è sentita non solo per conferire all'AIR significatività ed

affidabilità, ma anche perché un'AIR di livello qualitativo basso comporta anche regolazioni non efficienti. La fase del controllo di qualità, per raggiungere la sua massima efficacia, non dovrebbe risultare una semplice fase finale e formale della procedura AIR, ma una fase decisiva per l'intero processo. Per assumere tale significato, dovrebbe essere realizzata non solo da soggetti interni al procedimento, ma anche da soggetti terzi ed indipendenti rispetto a coloro che effettuano l'AIR, soggetti che assumerebbero il ruolo di garanti della qualità dell'AIR, il cui giudizio abbia, eventualmente, effetti vincolanti sul prosieguo del processo normativo (se l'AIR viene bocciata il processo normativo si arresta).

- **I metodi di raccolta dati.**

La qualità di un'analisi di impatto della regolazione dipende da diversi fattori tra cui, certamente, la qualità e la quantità dei dati su cui si lavora. E', perciò, fondamentale utilizzare metodi di raccolta dati appropriati, identificandone le fonti e valutandone l'affidabilità.

Relativamente alle procedure AIR, si focalizzerà l'attenzione su due problematiche ritenute cruciali: i metodi di analisi economica che entrano nella procedura al momento della valutazione delle varie opzioni individuate e lo strumento della consultazione che permea invece l'intero processo AIR.

**4. I metodi di analisi economica**

All'interno dell'intero processo di analisi di impatto della regolazione, l'analisi economica, da effettuare per la valutazione ed il confronto delle opzioni regolatorie,

risulta ricoprire un ruolo cruciale e determinante; altrettanto determinante sarà perciò la scelta della tipologia di analisi da adottare.

Esistono diverse tipologie di analisi economica, ognuna delle quali con precise caratteristiche che rendono ogni tipologia più o meno appropriata ai casi specifici.

Secondo studi recenti e di settore, le esperienze internazionali di AIR mostrano due tendenze opposte nella scelta della tipologia di analisi economica <sup>33</sup>. Se da un lato, vi è una tendenza verso la scelta e l'utilizzo di tecniche sempre più integrate e complete, quali l'analisi costi-benefici o l'analisi *soft* costi-benefici, dall'altro lato esiste una tendenza opposta a scegliere tipologie di analisi sempre più parziali e frammentarie.

Ogni tipologia di analisi si caratterizza con specifici *pro* e *contra*, perciò se analisi più complete e vaste permettono una valutazione a 360 gradi, ma comportano costi elevati in termini di raccolta dati, metodi parziali sono meno onerosi, ma fanno luce su problematiche specifiche senza offrire una visione olistica del problema.

Ciò che è necessario tenere in considerazione nella scelta del metodo di analisi è che l'analisi di impatto della regolazione dovrebbe essere condotta affinché produca informazioni di elevato livello qualitativo al più basso costo possibile <sup>34</sup>, così da essere essa stessa esempio di efficienza ed efficacia. In risposta a tale considerazione, il sistema AIR dovrebbe lasciare flessibilità e discrezionalità al regolatore nell'individuazione del metodo di analisi più appropriato ad ogni specifico caso.

---

<sup>33</sup> Jacobs S., *op. cit.*, p.33

<sup>34</sup> Jacobs S., *op. cit.*, p.33.

Di seguito, vengono descritti i tratti dei principali metodi di analisi: l'analisi costi-benefici, l'analisi costi di conformità, l'analisi costi-efficacia, l'analisi del rischio, l'analisi rischio-rischio, l'analisi multi - criteriole.

#### **4.1. L'analisi costi-benefici**

Tra le tecniche ad ampio raggio, va in primo luogo annoverata l'analisi costi-benefici (ACB)<sup>35</sup>, con la quale i *pro* ed i *contra* di ogni opzione regolatoria vengono quantificati e, se possibile, monetizzati così da permetterne un confronto omogeneo<sup>36</sup>.

Attraverso l'ACB è possibile verificare se i benefici che un'opzione regolatoria è in grado di apportare alla collettività siano maggiori dei relativi costi. Il regolatore, sulla base dell'ACB, dunque, giudicherà preferibile l'opzione con il beneficio netto superiore. La logica sottostante sta nel fatto che le risorse a disposizione della collettività sono limitate, il regolatore dovrà, pertanto, utilizzarle solo per interventi che massimizzano il beneficio collettivo netto.

Le fasi procedurali per realizzare un'analisi costi-benefici consistono in<sup>37</sup>:

- 1) definizione dell'ambito di analisi in termini geografici e temporali;

---

<sup>35</sup> Sunstein è uno dei sostenitori dell'ACB, ritenendolo strumento di cognizione. Sunstein C. R., *Cognition and cost-benefit analysis*, John M. Olin Law & Economics Working paper n. 85 (2d series), Chicago, pp.2 ss.

<sup>36</sup> Per una trattazione generale sull'ACB si veda Boardman E., D. Greenberg, A. Vining, D. Weimer, *Cost-Benefit Analysis – Concepts and Practice (second edition)*, Prentice Hall, 2001; si veda inoltre Arcuri A., Van den Bergh R., *Metodologie di valutazione dell'impatto della regolamentazione: il ruolo dell'analisi costi-benefici*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2001, n. 2, pp. 223-256.

<sup>37</sup> Per l'esecuzione dell'ACB nell'AIR si veda Sarpi F., *L'applicazione dell'analisi costi-benefici all'AIR*, Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione, I-2000, Franco Angeli, 2002.

- 2) individuazione dei destinatari della regolazione su cui si presume verranno prodotti gli effetti, suddividendoli in categorie omogenee;
- 3) individuazione dei costi e dei benefici rilevanti che vengono prodotti dall'intervento regolatorio per ogni categoria di destinatari <sup>38</sup>;
- 4) quantificazione dei costi e dei benefici rilevanti, espressi nelle unità di misura di riferimento, rispetto ad ogni categoria di destinatari;
- 5) monetizzazione dei costi e dei benefici già quantificati;
- 6) attualizzazione dei costi e dei benefici che si manifestano in un arco temporale più o meno lungo, tramite un appropriato tasso di sconto intertemporale;
- 7) analisi di sensitività, con cui si testa la consistenza e l'affidabilità dell'analisi effettuata valutando la sensibilità dei risultati alle ipotesi assunte.

L'ACB è lo strumento attraverso il quale, per ogni opzione regolatoria, il *policy maker*, arriva ad individuare un indicatore sintetico (Valore Attuale Netto, VAN) che rappresenti il beneficio/danno netto arrecato da quella specifica opzione alla collettività<sup>39</sup>. L'indicatore può essere frutto di analisi di tipo finanziario (secondo un approccio privatistico) o di tipo economico (secondo un approccio pubblicistico) più adatto alla valutazione di opzioni regolatorie <sup>40</sup>.

Con l'analisi finanziaria vengono valutati, in termini di prezzi di mercato, i costi e i benefici per ogni destinatario del provvedimento analizzando i relativi flussi di cassa.

---

<sup>38</sup> Devono essere computati sia i costi/benefici diretti sia i costi/benefici indiretti, sopportati da soggetti che non sono i diretti destinatari dell'intervento regolatorio.

<sup>39</sup> De Marco A., C. Ogliadoro, *Analisi costi-benefici: introduzione e concetti fondamentali*, in S. Momigliano, F. Nuti Giovannetti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001, pp. 36-55.

<sup>40</sup> Coco G., M. Martelli, F. Sarpi, *op. cit.*, p. 814.

Nella costruzione del flusso di cassa si opera in un prospettiva incrementale: verranno così valutati i benefici incrementali rispetto alla situazione di partenza, ossia alla situazione vigente in assenza del provvedimento (la cosiddetta opzione “zero”) a cui andranno sottratti i costi incrementali scaturenti dall’intervento. La valutazione dei costi e benefici incrementali dovrà abbracciare l’intero arco di vita del provvedimento <sup>41</sup>. Questo tipo di analisi risponde a logiche di massimizzazione del profitto tipicamente privatistiche che, dunque, mal si adattano a valutare opzioni di regolazione che impattano non tanto sui flussi di cassa dei destinatari quanto su variabili economiche. A tal fine vi è l’analisi economica, il cui obiettivo consiste nel determinare l’impatto economico e sociale dell’opzione sull’intera collettività (in termini di impatto su variabili economiche, quali consumo, reddito, investimenti e in termini di impatto su variabili sociali, quali redistribuzione, salute, istruzione), considerando sia gli effetti diretti sia gli effetti indiretti dell’intervento.

L’analisi economica pone le sue basi sull’analisi finanziaria per poi andare oltre, adottando un’ottica non individuale ma collettiva e considerando anche l’utilizzo e l’impatto di risorse non valutabili a prezzi di mercato. I costi e i benefici sociali di un intervento normativo, infatti, non sono tutti monetizzabili e quindi valutabili con il criterio dei prezzi di mercato (è il caso in cui sono coinvolti beni pubblici o si è in presenza di esternalità o di altre distorsioni del mercato <sup>42</sup>).

In tutti i casi in cui il valore dei *pro* e dei *contra* di un intervento pubblico non ha un prezzo di mercato o ha un prezzo non efficace nell’esprimere il reale e intrinseco

---

<sup>41</sup> Se l’intervento ha una durata pluriennale difficilmente stimabile, si utilizza convenzionalmente un periodo temporale di 10 anni. Coco G., M. Martelli, F. Sarpi, *op. cit.*, p. 816.

<sup>42</sup> Cavallo L., *op. cit.*, p. 166.

valore attribuito ad essi dalla collettività, l'analisi economica fa uso di diverse tecniche, principalmente dei cosiddetti prezzi ombra, i quali esprimono "le scarsità relative in funzione degli obiettivi della collettività"<sup>43</sup>.

Nel dibattito tra economisti, giuristi e statisti, la questione riguardante la metodologia da utilizzare per valutare e quantificare costi e, soprattutto, benefici relativi a interventi regolatori su beni non scambiati sul mercato risulta avere sempre più spazio, poiché cruciale per la significatività dell'analisi costi-benefici<sup>44</sup>.

Per valutare costi e benefici di beni non scambiati sul mercato sono state elaborate varie tecniche volte a ricostruire il sistema di preferenze dei consumatori e a stimarne la disponibilità a pagare. Oltre al metodo dei prezzi ombra, che individua i prezzi dei beni non scambiati sul mercato facendo riferimento a prezzi di beni assimilabili scambiati sul mercato, si ricorre a metodi indiretti (in cui la disponibilità a pagare è dedotta dai comportamenti degli individui) e a metodi diretti (in cui la disponibilità a pagare non si deduce dai comportamenti ma si richiede tramite inchieste, interviste)<sup>45</sup>. I metodi indiretti includono la tecnica dei prezzi edonici, che prevede l'individuazione dei fattori che hanno un impatto sul valore del bene e la loro monetizzazione (ad esempio il valore della qualità ambientale rispetto al valore di un'abitazione) e la tecnica dei costi di viaggio, tecnica utilizzabile per dedurre il valore attribuito a particolari beni su cui il regolatore intende intervenire, ovvero siti

---

<sup>43</sup> *Id.*, p. 167.

<sup>44</sup> Frank R. H., C. R. Sunstein., *Cost-Benefit Analysis and Relative Position*, John M. Olin Law & Economics Working paper n. 102, Chicago, p. 2.

<sup>45</sup> Sarpi F., *Criteri di valutazione di alcuni beni non scambiati sul mercato*, in S. Momigliano, F. Giovanetti Nuti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici dell'analisi di impatto della regolamentazione*, Rubbettino, 2001, pp. 59-68; Arcuri A., *An Introduction to practice of Cost-Benefit Analysis*, Prepared for the European Network for Better Regulation (ENBR) Methodology Workshop, Erasmus University Rotterdam, 2006, pp. 18-21.

di interesse vario, come siti ricreativi, ospedali. Accanto ai metodi indiretti, basati sulle “preferenze rivelate” (dai comportamenti), esiste il metodo delle valutazioni contingenti (metodo diretto o delle “preferenze dichiarate”), che viene utilizzato laddove non sia possibile desumere le preferenze individuali dai comportamenti adottati. In tal caso, il regolatore chiede direttamente ad un campione di individui il valore che attribuiscono al bene in questione (così, ad esempio, per conoscere il valore dell’ambiente si potrebbero fare sondaggi che dimostrino la disponibilità delle persone a pagare per avere aria più pulita o acque meno inquinate o la propensione ad accettare un risarcimento per sopportare l’inquinamento).

#### **4.1.1 I vantaggi e gli svantaggi dell’ACB**

L’analisi costi-benefici così strutturata risulta essere un’analisi a tutto tondo, che abbraccia ogni angolatura dell’opzione da valutare e che per tale motivo è quella che a livello teorico-scientifico si preferisce, o almeno si ritiene essere una delle migliori. Indipendentemente da tale fama, nelle sue caratteristiche possono essere individuati vantaggi e svantaggi.

Uno dei vantaggi principali risiede nel fatto che l’ACB è strumento di supporto che permette al *policy maker* di allocare le risorse della società in modo efficiente, offrendo al regolatore un criterio economico semplice sulla base del quale prendere delle decisioni politiche. La semplicità del metodo ne permette anche ai non economisti un utilizzo efficace.

Oltre alla semplicità, l’analisi costi-benefici possiede un’ulteriore importante qualità: ha una notevole portata informativa e ciò spiega il motivo per cui l’ACB ha preso



sempre più piede nelle esperienze regolatorie internazionali. L'ACB risulta essere fondamentale strumento conoscitivo per i regolatori che, in tal modo, cercano di ridurre il grado di asimmetria informativa rispetto alla realtà da regolare.

Il valore informativo dell'analisi costi-benefici è ancora più apprezzato da coloro che ritengono che tale metodo posseda un forte ed importante tratto di neutralità, poiché permette di valutare tutti gli aspetti di una regolazione. L'aspetto della neutralità rappresenta uno dei tratti su cui sostenitori e critici hanno molto dibattuto. Se da una parte, infatti, l'analisi costi-benefici si ritiene essere una procedura neutrale che permette di valutare tutti gli aspetti di una regolazione, dall'altra parte si controbatte asserendo che la presunta neutralità di tale metodo in realtà non sussista, viste le problematiche ad esso relative (la difficoltà nella monetizzazione dei benefici prime tra tutte), per cui l'analisi costi-benefici perderebbe il primato sugli altri metodi utilizzabili<sup>46</sup>.

Il contrappeso agli aspetti positivi dell'analisi costi-benefici risiede in alcuni svantaggi dovuti essenzialmente a difficoltà procedurali <sup>47</sup> (informazioni necessarie, metodi di quantificazione/monetizzazione, tasso di sconto, impatto distributivo, incertezza). Per realizzare un'ACB è necessaria una quantità ingente di informazioni che non sempre è nella disponibilità del regolatore. Esistono, inoltre,

---

<sup>46</sup> Driesen presenta casi regolatori statunitensi, nel campo ambientale, della sanità e della sicurezza, in cui l'ACB non ha funzionato. Si veda Driesen D. M., *Is Cost-Benefit Analysis Neutral?*, 2005, disponibile sul sito SSRN; Anche Posner assume una posizione critica nei confronti dell'ACB. Si veda Posner E. A., *Controlling agencies with cost-benefit analysis: a positive political theory perspective*, Chicago John M. Olin Law & Economics Working Paper n. 119 (2d series), Chicago.

<sup>47</sup> Rispetto all'esperienza statunitense, nella quale l'ACB ha un ruolo particolarmente centrale, alcuni hanno obiettato la primazia tecnica dell'ACB giudicandola non neutrale e particolarmente ambiziosa. Si veda Hahn R.W, J. Burnett, Chan Yee-Ho, E. Mader and P. Moyle, *Assessing Regulatory Impact Analysis: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12866*, Harvard Journal of Law and Policy, Vol. 23, n. 3, Summer, 2000.

evidenti problematicità rispetto ai metodi di quantificazione/monetizzazione; si pensi alla necessità di quantificare e monetizzare conseguenze dell'intervento regolatorio che per loro natura non sono quantificabili né tantomeno monetizzabili. Nonostante la scienza economica abbia sviluppato tecniche e metodi per sopperire a tale problema, quantificare e monetizzare beni che non hanno prezzo di mercato può significare incorrere nel rischio di diminuire la significatività delle informazioni e delle valutazioni risultanti e sopportare costi aggiuntivi per realizzare l'analisi <sup>48</sup>. In risposta alla fragilità legata alla necessità di monetizzazione ed alle problematiche connesse, nel tempo è andata affermandosi l'analisi *soft* costi-benefici. Quest'ultima è denominata *soft* poiché prevede una quantificazione e monetizzazione *soft* degli aspetti regolatori. Solo quegli aspetti adatti ad essere monetizzati vengono effettivamente monetizzati, mentre gli altri vengono valutati solo sotto un profilo qualitativo. Se da una parte il metodo *soft* fa scemare nell'analisi costi-benefici il tratto di scientificità, dall'altra parte la rende più facilmente realizzabile e per tale motivo molti Paesi la preferiscono alla versione tradizionale <sup>49</sup>.

Al problema della quantificazione e monetizzazione, si aggiunge la problematica della scelta del tasso di sconto, necessario per riportare il valore dei vantaggi e degli svantaggi di una regolazione ad uno stesso periodo temporale, così da poter effettuare una analisi significativa anche dal punto di vista scientifico. Scegliere il tasso di sconto significa dare maggiore o minore peso a quei vantaggi o quegli svantaggi di una regolazione che si manifestano in periodi posteriori rispetto

---

<sup>48</sup> Si veda Ackerman, F. and L. Heinzerling, *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, The New Press, 2004.

<sup>49</sup> Jacobs S., *op. cit.*, pp. 37-38.

all'emanazione della norma. Tale problematica, spesso, riguarda i benefici: i costi legati ad una regolazione sono, infatti, generalmente sostenuti contemporaneamente all'emanazione della norma, i benefici, invece, possono più comunemente essere riscontrati successivamente. La scelta del tasso di sconto risulta delicata dal momento che consiste nell'affrontare un problema intergenerazionale, poiché in base al tasso prescelto si avrà un diverso valore del VAN e quindi una diversa valutazione delle opzioni: scegliere un basso tasso di sconto (da cui si ottiene un VAN alto), ad esempio, significa attribuire un peso maggiore ai benefici futuri e, dunque, avvantaggiare future generazioni rispetto alla generazione attuale che sopporta il costo dell'opzione.

Un ulteriore aspetto problematico riguarda l'impatto distributivo. Dal momento che l'ACB fornisce informazioni solo relativamente ai benefici e ai costi delle opzioni regolative, risulta impossibile evincere gli impatti distributivi che ogni opzione può avere sulla collettività. Una delle principali assunzioni su cui si basa l'ACB sta nel fatto che si guarda al risultato netto (VAN), perciò un'opzione è da adottare se i benefici che ne derivano (e che impattano su un determinato gruppo sociale) possono potenzialmente compensare i relativi costi, anche se ricadenti su un altro gruppo sociale <sup>50</sup>. Viene, quindi, completamente trascurato l'impatto distributivo

---

<sup>50</sup> Si tratta del principio di Pareto, secondo il quale non sono ammessi mutamenti che peggiorino la condizione di utilità anche di un solo membro della società pur se determinano il miglioramento della condizione di altri membri; ogni variazione di utilità viene considerata in modo equivalente indipendentemente dall'identità del percettore dei benefici/costi.

dell'opzione <sup>51</sup>. Per tale ragione sono necessari strumenti di correzione o accorgimenti che limitino la portata di tale caratteristica <sup>52</sup>.

Infine, non può essere ignorato il problema dell'incertezza. L'ACB si basa su valori attesi e previsti che per definizione sono incerti. Tale incertezza, che può tradursi in distorsioni ed errori, può inficiare la significatività dell'analisi economica.

A dispetto delle summenzionate criticità, all'interno del dibattito accademico e istituzionale sull'opportunità di adottare l'analisi costi-benefici, prevalgono le parti che sostengono la superiorità di tale metodo sugli altri <sup>53</sup>, nonostante si sia riconosciuta la necessità di utilizzare altri metodi laddove le circostanze e le finalità conoscitive siano diverse.

Naturalmente, i sostenitori dell'introduzione dell'ACB nel processo normativo sono consapevoli delle suddette problematiche e, in conseguenza di ciò, nel supportare l'utilizzo dell'ACB in ambito normativo, non si astengono dal sottolineare talune raccomandazioni e precauzioni, quali ad esempio: la necessità di bilanciare le informazioni qualitative con quelle quantitative; la necessità di considerare problematiche di redistribuzione che si manifestano in ogni regolazione, ma che sono difficilmente valutabili da un punto di vista quantitativo; la necessità di analisi caratterizzate da un alto grado di trasparenza <sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Coco G., M. Martelli, F. Sarpi, *op. cit.*, p. 818.

<sup>52</sup> E' più opportuno realizzare l'ACB per progetti che non abbiano effetti sistemici ma che sono limitati nel loro impatto sulla collettività.

<sup>53</sup> Piacentino D., *L'AIR, l'ACB e i processi di decisione pubblica: tre aspetti critici*, in S. Momigliano, F. Nuti Giovannetti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001, p. 25.

<sup>54</sup> Hahn R. W., *In defense of the Economic Analysis of Regulation*, AEI- Brookings Center for Regulatory Studies, 2005, pp. 51-56.

## 4.2 Le principali alternative all'analisi costi-benefici

Le alternative all'ACB che si prenderanno in considerazione sono: l'analisi dei costi di conformità, l'analisi costi-efficacia, l'analisi del rischio, l'analisi rischio-rischio e l'analisi multi – criteriiale <sup>55</sup>. Si tratta di analisi parziali che possono essere utilizzate in via esclusiva o, meglio, a supporto ed a complemento di altre analisi.

Per analisi parziale si intende un'analisi che ha per oggetto di approfondimento aspetti parziali del problema regolatorio. Si tratta ad esempio di *test* sull'impatto della regolazione sulle medie e piccole imprese, stime sul peso amministrativo causato dalla regolazione da adottare, analisi su particolari categorie di costo.

L'utilizzo di analisi parziali piuttosto che di analisi più integrate e complete risulta politicamente più rischioso, dal momento che concentrarsi su specifici aspetti o settori esprime un coinvolgimento politico ed una responsabilità precisamente indirizzata verso quel settore o quell'aspetto sociale. In questo senso, il regolatore sarebbe ben visto dalla categoria presa in considerazione e, viceversa, la categoria avrebbe lo strumento attraverso il quale guidare ed indirizzare le scelte politiche, potendo esercitare una forte pressione sul regolatore (*regulatory capture*). Per tali considerazioni, le analisi parziali sono considerate vantaggiose solo quando sono parte di analisi più ampie, poiché all'interno di un'analisi integrata ed ampia permettono una focalizzazione mirata su aspetti ritenuti cruciali. Le medesime analisi non comportano lo stesso vantaggio quando vengono utilizzate in modo assoluto, senza cioè essere inserite in un contesto di analisi di più ampie vedute <sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Per tali metodi, Cavallo L., *op. cit.*, pp. 157-169.

<sup>56</sup> Jacobs S., *op. cit.*, pp. 39-44.

#### **4.2.1 L'analisi dei costi di conformità**

Il metodo dei costi di conformità (*Cost Assessment*) prevede l'individuazione e la quantificazione di tutti i costi che l'intervento regolatorio fa ricadere sulla realtà sociale, imprese, cittadini, Pubblica Amministrazione. Tale metodo esclude dall'analisi i benefici apportati da un intervento di regolazione, poiché l'obiettivo consiste nel verificare che i costi indotti dall'intervento non siano eccessivamente elevati da rendere la regolazione insostenibile per i destinatari.

Il vantaggio principale di tale metodo, che consiste nell'immediatezza e nella semplicità tecnica di rilevazione e di valutazione dei costi, ha come contrappeso lo svantaggio della parzialità. Utilizzando tale approccio, infatti, non sarà possibile delineare un quadro generale dell'impatto dell'intervento o verificare che il costo complessivo possa essere giustificato dagli effetti positivi che ricadono sulla società.

Come varianti a tale metodo esistono approcci ancor più parziali che valutano i costi relativamente a singole categorie sociali, tra questi: l'analisi di impatto sulle imprese (vengono analizzati i costi sostenuti dalle imprese per conformarsi all'intervento regolatorio) e l'analisi di impatto fiscale o di bilancio (viene analizzato l'impatto che l'intervento ha sul bilancio dello Stato).

##### **4.2.1.1 Lo *Standard Cost Model***

Nell'ambito delle analisi dei costi di conformità, viene annoverato lo *Standard Cost Model*<sup>57</sup>, metodo che negli ultimi anni ha preso sempre più piede, almeno a livello

---

<sup>57</sup> Standard Cost Model Network, *The International Standard Cost Model Manual; measuring and reducing administrative burdens for businesses*, disponibile su [www.administrative-burdens.com](http://www.administrative-burdens.com).

europeo, per realizzare l'attività di misurazione, e successiva riduzione, degli oneri amministrativi prodotti dalle regolazioni e gravanti sulle imprese. In funzione di questo obiettivo, si è diffuso con successo lo *Standard Cost Model* che può essere utilizzato sia come metodo di analisi economica (parziale) all'interno di un'analisi più ampia come l'AIR sia come tecnica autonoma. In effetti, a livello europeo e anche nazionale, lo SCM è utilizzato prevalentemente come tecnica autonoma per misurare e ridurre gli oneri amministrativi.

A differenza di quanto avvenuto con l'AIR, lo SCM e l'attività di misurazione degli oneri amministrativi non sono stati importati in Europa dagli Stati Uniti ad opera del Paese più all'avanguardia in tema di *better regulation* nel nostro continente (Regno Unito), ma sono nati in Olanda e poi con rapidità (a differenza dell'AIR) hanno assunto un ruolo di primo piano nelle agende di molti Governi europei <sup>58</sup>: a meno di sei anni dalla sua nascita, la misurazione degli oneri amministrativi è attualmente realizzata in 22 Paesi europei <sup>59</sup> e l'Italia è stato uno dei Paesi che per primo ha sperimentato e poi adottato a regime la misurazione degli oneri amministrativi, contrariamente a quanto accaduto con gli altri strumenti di qualità della regolazione (in particolare AIR e consultazioni pubbliche), spesso applicati con estremo ritardo rispetto agli altri Paesi europei e, comunque, in modo non costante <sup>60</sup>.

Prima di descrivere lo SCM, è importante chiarire cosa si intende per costi e oneri amministrativi. Vi è infatti una differenza tra i due concetti che non può essere

---

<sup>58</sup> Sarpi F., *La crociata contro gli oneri amministrativi*, Astrid, disponibile su [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu), p.1

<sup>59</sup> Standard Cost Model Network, Informazioni sui programmi di misurazione dei paesi aderenti disponibili sul sito <http://www.administrative-burdens.com>.

<sup>60</sup> Natalizi A., F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2009, n. 3.

trascurata. Sono definiti costi amministrativi i costi sostenuti dai destinatari delle regolazioni per conformarsi all'obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria azione ad autorità pubbliche o privati (es. costi per etichettare, relazioni, controlli e valutazioni per iscrizioni in registri). All'interno di questa categoria di costi, si individuano gli oneri amministrativi, ovvero costi amministrativi relativi a informazioni che le imprese non raccoglierebbero in assenza di una precisa disposizione prescrittiva (i costi amministrativi, dunque, comprendono sia questa categoria sia i costi relativi a informazioni che le imprese comunque raccoglierebbero)<sup>61</sup>.

Lo SCM si propone di individuare e misurare gli oneri amministrativi imposti dalle regolazioni alle imprese, includendo sia i costi da sostenere *una tantum* – generalmente all'entrata in vigore della regolazione – sia i costi da sostenere periodicamente ma non rilevando, a differenza dell'analisi dei costi di conformità sulle imprese, i costi connessi all'adempimento sostanziale della regolazione.

Nei programmi europei e nazionali, il passo successivo alla misurazione degli oneri amministrativi consiste nella riduzione degli oneri che risultano obsoleti, sproporzionati e ridondanti. Seppure, infatti, alcuni oneri amministrativi sono necessari se si vuole che gli obiettivi della normativa siano adeguatamente perseguiti (come nel caso di informazioni necessarie a rendere trasparenti i mercati), esistono, tuttavia, numerosi casi in cui gli oneri possono essere semplificati e ridotti, senza che

---

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea, COM (2007) 23.



ciò abbia effetti sulla legislazione in quanto tale; gli oneri di questo tipo sono evidentemente inutili se non dannosi.

Nonostante la consapevolezza della parzialità dell'apporto informativo dello SCM, si è ritenuto essere uno strumento particolarmente utile di *accountability* del regolatore. Lo SCM, infatti, fornisce un preciso indice quantitativo dell'onerosità del sistema regolamentare su cui l'operatore pubblico è chiamato a rispondere, dipendendo il dato direttamente da esso. Il principale punto di forza, infatti, è l'elevato livello di dettaglio. La metodologia dello SCM rende possibile la produzione di dati sui costi delle risorse utilizzate dalle imprese per ottemperare a norme specifiche. In pratica, lo SCM è teso ad individuare gli obblighi contenuti nelle disposizioni normative che richiedono alle imprese di fornire informazioni alle autorità pubbliche o a terzi e a rilevare, successivamente, le attività amministrative e i connessi costi necessari ad ottemperare a tali obblighi. In questo modo, si giunge ad un dato oggettivo ed esclusivamente quantitativo che diventa una base necessaria per procedere all'individuazione e alla conseguente riduzione degli oneri amministrativi ritenuti eccessivi.

Due le condizioni necessarie per procedere ad una corretta misurazione degli oneri: innanzitutto è fondamentale costruire e prendere a riferimento un campione statisticamente significativo delle imprese soggette alla misurazione (per esempio nel caso italiano, si dovrà considerare che il tessuto imprenditoriale è costituito per lo più da piccole e medie imprese); in secondo luogo non meno importante è la conoscenza puntuale dei processi interni alle imprese, così da poter risalire alle attività (e ai relativi costi) da espletare per ottemperare a obblighi informativi.

L'Unione Europea e molti dei Paesi membri, consapevoli del peso normativo che grava sul tessuto economico in termini di oneri amministrativi, hanno lanciato negli ultimi anni ambiziosi programmi di riduzione degli oneri amministrativi, adottando al tal fine lo SCM come metodo di misurazione. Pur registrando una generale uniformità del metodo, va rilevato che ogni Paese e la Commissione europea *in primis* hanno apportato modifiche e adattamenti allo SCM iniziale. Alcune delle principali differenze tra i modelli SCM adottati dai diversi Paesi membri riguardano<sup>62</sup>:

- la definizione di “impresa”. Mentre alcuni Paesi (Danimarca, Svezia, Italia) considerano solo le imprese con fini di lucro, altri (UK) considerano anche il terzo settore (volontariato) o anche imprese parzialmente pubbliche (Olanda).
- La definizione di “regolazione” generatrice di obblighi informativi. In alcuni Paesi (Italia, Olanda, Danimarca) si considerano gli obblighi derivanti dalla sola legislazione. In altri (UK) vengono considerate anche misure di *soft law* (ad esempio codici di condotta).
- La scelta dei soggetti destinatari delle informazioni che le imprese devono fornire per un obbligo informativo. In alcuni casi (Italia, UK) si considerano soltanto gli oneri derivanti da obblighi informativi nei confronti della pubblica amministrazione. In altri casi (Danimarca, Norvegia, Olanda, Svezia) si misurano gli oneri derivanti da obblighi informativi da adempiere nei confronti di una più vasta platea di destinatari, pubblica amministrazione, consumatori, lavoratori dipendenti.

---

<sup>62</sup> Cavallo L., G. Coco, M. Martelli, *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, Maggio 2008, pp. 10-15.

- La definizione dei soggetti sottoposti agli obblighi informativi. Nella maggioranza dei casi, tranne per esempio in Olanda, si considerano gli oneri amministrativi cui sono soggette solo le imprese e non anche i cittadini o le pubbliche amministrazioni (in futuro tuttavia potrebbe essere un'auspicabile evoluzione del modello).

#### **4.2.2 L'analisi costi-efficacia**

Attraverso tale metodo si intende misurare il costo che la collettività si trova a sopportare allo scopo di raggiungere un particolare obiettivo, perseguito con una regolazione. Il costo viene generalmente misurato come costo unitario, ovvero per unità di beneficio (ad esempio per una regolazione volta ad aumentare il livello occupazionale di un settore, il costo per nuovo occupato).

Nell'ottica dell'analisi costi-efficacia, l'opzione regolatoria preferibile è quella attraverso la quale vengono raggiunti gli obiettivi prefissati al minor costo possibile.

Al fine di individuare la miglior opzione regolatoria, vengono costruiti ed utilizzati degli indici di efficacia. In particolare, possono essere utilizzati due tipologie di indici di efficacia: l'indice di costo medio e l'indice di risultato per unità di costo <sup>63</sup>.

L'indice di costo medio è costruito rapportando il costo di ciascuna opzione ai relativi benefici. Il risultato sul quale elaborare considerazioni e valutazioni è costituito da un valore espresso in termini monetari, il costo totale, ed un valore espresso in termini quantitativi ma non monetari, i benefici. Se da una parte tale peculiarità risulta vantaggiosa, poiché permette di evitare le problematiche relative

---

<sup>63</sup> De Marco A., C. Ogliadoro, *op. cit.*, pp. 47-48.

alla monetizzazione dei benefici, talvolta particolarmente difficoltosa, dall'altra parte risulta limitante, poiché, non essendo costi e benefici espressi nella medesima unità di misura, essi non possono essere confrontati tra di loro. D'altronde questa è la caratteristica principale dell'analisi costi-efficacia che, conseguentemente, potrà e dovrà essere scelta solo quando non è possibile o necessario confrontare costi e benefici.

La seconda tipologia di indice è l'indice di risultato per unità di costo. Si tratta di un indice complementare all'indice di costo medio, poiché è costituito dal rapporto tra i benefici (sempre quantificati, ma non monetizzati) ed i relativi costi. L'indice è diretto ad individuare quanto rende un'unità di costo in termini di risultati/benefici raggiunti.

Il metodo dell'analisi costi-efficacia non si sofferma sugli obiettivi da raggiungere o sull'opportunità dell'obiettivo prescelto, ma soltanto sul costo imposto alla società in vista di quell'obiettivo. Ciò ha due risvolti. Da una parte può essere considerato un vantaggio, poiché elimina *ex ante* una delle principali controversie e resistenze a livello politico in materia di AIR, non entrando nel merito dell'individuazione dell'obiettivo da perseguire. Inoltre, dato un certo obiettivo etero - determinato, permette di scremare con facilità e immediatezza le opzioni più costose. Dall'altra parte, il contraltare risiede nel fatto che l'utilizzo di tale stima non consente di interrogarsi sull'opportunità di fissare e perseguire un certo obiettivo piuttosto che un altro.

### 4.2.3 L'analisi del rischio

L'analisi del rischio consiste nell'individuazione e nella valutazione dei rischi conseguenti ad un intervento regolatorio.

Nel contesto normativo, per rischio si intende la probabilità che una determinata conseguenza dell'intervento si verifichi e l'entità dei danni che ne possono derivare<sup>64</sup>. La misurazione delle conseguenze comporta di procedere ad una stima delle stesse e del loro possibile impatto, elaborando diversi scenari.

Tale metodo risulta utile ad individuare il livello ottimale del rischio che la collettività può sopportare. A questo riguardo, fondamentale risulta essere la distinzione tra rischio "reale" dell'intervento e rischio "percepito". E' importante far in modo che la collettività percepisca in maniera e misura corretta il rischio "reale", cosicché il regolatore possa tarare le proprie scelte su un dato maggiormente oggettivo e rilevabile con l'analisi del rischio.

### 4.2.4 L'analisi rischio - rischio

L'analisi rischio - rischio permette di valutare non solo i rischi specifici di un intervento regolativo, ma anche il *trade - off* in termini di rischio (è possibile, infatti, che all'aumentare di un rischio si riduca un rischio di diversa natura, comportando un *trade - off* tra le due tipologie di rischio), identificando i rischi diretti e indiretti che potrebbero influenzare in modo determinante la decisione finale. Anche in questo

---

<sup>64</sup> Lo studio del rischio deve includere anche l'eventualità che l'intervento induca comportamenti distortivi che generano maggiori costi. Se ad esempio si vuole introdurre una regolazione che introduca maggiori oneri a carico dei cittadini, si dovrà tenere conto che tale disposizione determinerà comportamenti distortivi, generando maggiori costi per la società.

caso, informare la collettività circa i risultati dell'analisi effettuata appare fondamentale per il successo del metodo.

L'analisi rischio - rischio è ancora più complessa dell'analisi del rischio, ma tale complessità è controbilanciata dalla maggiore portata informativa che il metodo consente di ottenere.

#### **4.2.5 L'analisi multi - criteriiale**

L'analisi multi - criteriiale è un metodo di valutazione non monetaria che permette di formare un giudizio in funzione di più criteri di riferimento.

Tale tecnica, attraverso la quale si confrontano grandezze non omogenee, risulta utile quando il *policy maker* è chiamato a valutare la convenienza economico-sociale di interventi pubblici in funzione di più obiettivi con diversa rilevanza <sup>65</sup>.

I criteri di valutazione possono essere sia di natura economico-monetaria sia di natura quantitativa o qualitativa. Tali criteri sono pesati in misura diversa rispettivamente alle priorità loro attribuite dal *policy maker*. L'analisi può essere sviluppata secondo quattro principali impostazioni <sup>66</sup>:

1) gerarchizzazione dei criteri. Il *policy maker* dispone i criteri in una graduatoria secondo un ordine di priorità decrescente. In base al primo criterio in graduatoria viene identificato un insieme di soluzioni, che viene via via ristretto con

---

<sup>65</sup> Il metodo in questione trova frequente applicazione nella valutazione di progetti di investimento con elevato impatto sociale e ambientale. Si veda Nijkamp P., P. Rietveld, H. Voogt, *Multicriteria evaluation in physical planning*, North.Holland, Amsterdam, 1990.

<sup>66</sup> Cavallo L., *op. cit.*, p. 179

l'applicazione dei criteri successivi. In questo modo si arriva ad individuare un'unica soluzione.

2) Aggregazione dei criteri. I diversi criteri vengono aggregati al fine di determinare un unico criterio sulla base del quale scegliere la soluzione migliore.

3) Relazioni di surclassamento. Si distinguono i criteri accettabili dai criteri non accettabili sulla base delle preferenze del decisore politico.

4) Procedure interattive. Viene individuata una soluzione di compromesso con una procedura di approssimazioni successive.

## **5. La consultazione**

La consultazione è strumento di indagine che permea l'intero processo AIR, a partire dalla fase iniziale di individuazione del problema fino alla fase di valutazione delle opzioni regolatorie. In ogni fase AIR, la consultazione assume un ruolo specifico e diverso di volta in volta. Riprendendo le *best practices* redatte dall'OCSE, la consultazione viene effettuata principalmente a supporto di due attività:

- la rilevazione delle esigenze e la conseguente individuazione del problema da risolvere attraverso la regolazione;
- la definizione del ventaglio di opzioni regolatorie rilevanti e le relative valutazioni.

La consultazione non fa parte della cultura tradizionale e storica del regolatore autoritario, il quale si imponeva in modo coattivo e unilaterale. Oggi, invece, si

sottolinea, anche a livello europeo, l'importanza e la necessità dell'utilizzo della consultazione, attraverso la quale è possibile raggiungere due importanti obiettivi. Da un lato, coinvolgendo i cittadini è possibile trovare una necessaria legittimazione popolare alle scelte di politica pubblica, in questo modo la consultazione diviene strumento di democrazia. Dall'altro lato, la consultazione permette di ridurre significativamente l'asimmetria informativa esistente tra il regolatore ed il settore da regolare, presente soprattutto nei settori particolarmente complessi <sup>67</sup>, garantendo quindi l'adozione di regolazioni non avulse dalla realtà.

Garantire adeguati livelli di partecipazione nei processi di regolazione e nei processi AIR significa porre al centro i destinatari della regolazione, aspetto questo particolarmente importante per far in modo che le regolazioni siano accettate e adeguate alla realtà <sup>68</sup>. Ciò diventa cruciale in un mondo, quale è il nostro, in cui si parla di competitività tra Paesi in termini di infrastrutture, di servizi offerti, di imposizione fiscale, ma anche di regolazione.

Per consultazione si intende un dialogo, uno scambio bi-direzionale di informazioni tra il regolatore ed i cittadini più o meno coinvolti ed interessati dal futuro atto regolatorio, i cosiddetti *stakeholders*, ovvero soggetti portatori di interessi.

---

<sup>67</sup> Si pensi ad esempio alla complessità del settore finanziario, in cui il coinvolgimento degli operatori nella definizione di regolazioni risulta cruciale e quasi imprescindibile, in merito si veda Cannata F., Quagliariello M., *Analisi di impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2007, n.1.

<sup>68</sup> Si veda Clarich M., Marzari F., Brocca A., *Premessa ad una efficace AIR*, Ibes, Belluno, 1999.



Si tratta di uno scambio reciproco poiché da una parte il regolatore acquisisce informazioni dagli *stakeholders*, dall'altra parte questi ricevono un *feedback* dal regolatore in merito alle risultanze della consultazione e alla relativa considerazione.

Il ruolo della consultazione può essere di due tipi: si può trattare di informazioni che il regolatore considera solo indicative oppure vincolanti. Nel primo caso, il *policy maker* acquisisce le informazioni offerte dagli *stakeholders* e provvede autonomamente a prendere decisioni regolatorie. Nel secondo caso, la fase della consultazione è momento di negoziazione in cui si palesano gli interessi dei privati, spesso in conflitto tra loro, e l'interesse pubblico perseguito dal regolatore. Gli *stakeholders* diventano codecisori congiuntamente al regolatore. In generale, questo è il caso delle regolazioni che, soprattutto nella fase di attuazione e implementazione, necessitano di un coinvolgimento particolarmente consistente dei privati (si pensi ad esempio a regolazioni espressione di politiche volte allo sviluppo territoriale, in questo caso gli investimenti e l'attività dei privati sono inevitabili e il regolatore nella fase di consultazione non può far altro che considerare le indicazioni degli operatori vincolanti).

La validità e l'utilità della consultazione dipendono strettamente dalla reciprocità dello scambio di informazioni, dal grado di pubblicità che viene dato ai risultati della consultazione stessa e dalla considerazione che viene data ai risultati della consultazione in sede decisionale.

Un aspetto problematico può consistere nella fase di individuazione e di scelta degli *stakeholders* da consultare. Si tratta di un'attività che presenta due componenti: da una parte vi è una componente oggettiva per cui la scelta dipende dall'ambito e dalla

materia oggetto della regolazione, dall'altra parte vi è una componente con un forte tratto di discrezionalità politica, poiché individuare gli *stakeholders* da consultare significa scegliere gli interessi da prendere in considerazione. La scelta degli *stakeholders* riflette il “potere sociale” che ogni gruppo di *stakeholders* detiene all'interno del tessuto sociale, per cui i gruppi con maggiore “spessore” saranno maggiormente considerati anche dal regolatore.

Le tecniche di consultazione più utilizzate e conosciute sono <sup>69</sup>:

- inchieste campionarie. Le inchieste campionarie consistono nella predisposizione di questionari strutturati che vengono somministrati a campioni rappresentativi di popolazione. L'adozione di tale tecnica è subordinata a talune condizioni che devono essere presenti, come la possibilità di avere gruppi di riferimento ben determinati da cui estrapolare un campione rappresentativo, la possibilità di formulare domande chiuse significative, ovvero che poggiano su ipotesi credibili, e, aspetto non da sottovalutare, la possibilità di spendere ingenti somme di denaro e diverso tempo. Poste tali condizioni, la tecnica viene utilizzata solitamente per raccogliere informazioni su preferenze e disponibilità a pagare, ma non su giudizi a più ampio raggio.
- *Panels*. Per tecnica *panels*, si intende una tecnica in cui vengono organizzati dei gruppi di persone competenti (*panels*) a cui vengono sottoposte domande

---

<sup>69</sup> Cavatorto S., *Introduzione: la consultazione come fattore strategico dell'AIR*, in A. La Spina, S. Cavatorto (a cura di), *La consultazione dell'analisi di impatto della regolazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001, pp. 20-25.

chiuse ed anche aperte in momenti diversi. I *panels* possono essere più o meno ampi e quindi più o meno rappresentativi dei vari interessi presenti nella realtà sociale di riferimento.

- Interviste semi - strutturate. Si tratta di interviste con domande chiuse ed aperte, precedentemente concordate con l'intervistato.
- Procedura di *notice – and – comment*. Attraverso tale tecnica, il regolatore pubblicizza l'atto regolatorio ed il documento di consultazione e aspetta che pervengano commenti in forma scritta entro un periodo di tempo determinato. Potenzialmente, è una tecnica ad alto apporto informativo poiché apre la possibilità di commentare a chiunque abbia interesse, ma allo stesso tempo va considerato che non tutti hanno le possibilità di intervenire (per incompetenza, per mancanza di informazioni, per incapacità di utilizzo dei mezzi di comunicazione, come internet), perciò l'effettivo apporto informativo può essere non così consistente.
- *Focus groups*. I *focus groups* sono piccoli gruppi di persone, che vengono convocati dal regolatore appositamente per rispondere a domande e per fornire opinioni e commenti rispetto all'atto regolatorio in questione. Uno dei vantaggi maggiori è la possibilità che i vari *focus groups* interagiscano tra loro così da produrre commenti ancor più significativi.
- Metodo *Delphi*. Si tratta di una tecnica di consultazione utilizzata quando le tradizionali tecniche non funzionano data l'incertezza sull'argomento e l'"ignoranza" del regolatore in materia. E' una metodologia previsionale, in cui il fenomeno non è conosciuto dal regolatore, ma si pensa che gli *stakeholders* detengano maggiori informazioni in merito. In considerazione di

ciò, l'utilizzo del metodo *Delphi* è desiderabile anche e soprattutto nella fase di individuazione del problema da affrontare attraverso un atto regolatorio, nella fase di determinazione degli obiettivi e delle opzioni regolatorie, fasi in cui l'incertezza è altamente presente <sup>70</sup>.

Tra le tecniche sopra enunciate, di cui possono essere enumerati vantaggi e svantaggi, non è possibile individuare la migliore in assoluto. Così come per le tecniche di analisi economica, ogni tecnica può essere la migliore in senso relativo, vale a dire relativamente al tema regolatorio da affrontare, alla natura del soggetto da consultare e del soggetto che effettua la consultazione. Ciò significa che l'adozione di ogni tecnica va ponderata rispetto alle condizioni ed alle finalità che vogliono essere raggiunte e, talvolta, se non spesso, l'utilizzo contemporaneo di più tecniche risulta la strategia vincente, poiché ognuna di esse può fornire un contributo unico ed indispensabile.

In via generale, si può affermare che, considerati gli obiettivi da raggiungere, deve essere scelta la tecnica o il *mix* di tecniche che nel modo più efficiente ed efficace risponda alle esigenze del regolatore, considerati tre criteri: l'onerosità di realizzazione, l'attendibilità e la validità dei risultati ottenibili, l'utilità e la capacità di esaustività dei risultati rispetto alle esigenze AIR.

Occorre chiarire che la consultazione non trasferisce la responsabilità dal regolatore ai cittadini consultati né ha l'obiettivo di instaurare un rapporto di tipo negoziale (se non nei casi previsti e suddetti). E' uno strumento volto a rilevare le percezioni e le

---

<sup>70</sup> Cavatorto S., *op. cit.*, p. 102.

valutazioni dei soggetti individuati come attori della consultazione in riferimento all'intervento pubblico. La responsabilità politica resta comunque in capo al regolatore.

## **6. La qualità dell'AIR**

Affinché l'AIR possa esperire la sua funzione di guida e supporto per una regolazione ad alto livello qualitativo, è necessario garantire ed assicurarsi che il processo AIR sia caratterizzato da un elevato grado di qualità. E' stato, infatti, rilevato che la maggioranza dei fallimenti delle applicazioni AIR siano da ricondurre alla mancanza o alla scarsità dei controlli di qualità sul processo AIR <sup>71</sup>. L'attività di valutazione qualitativa dell'AIR va considerata come una fase integrante del sistema/processo AIR, il quale va visto ed interpretato come un processo circolare in cui le varie fasi interagiscono e si influenzano vicendevolmente <sup>72</sup>. Tra le fasi, quella valutativa ricopre un ruolo cruciale poiché legittima e valida l'intero sistema/processo.

I controlli da predisporre nei confronti dell'AIR devono essere indirizzati sia al sistema AIR che al processo AIR, ovvero sia alla struttura istituzionale - organizzativa sia al processo che di volta in volta viene realizzato. Per tali scopi, è necessario realizzare controlli da effettuarsi da soggetti interni al sistema/processo AIR e da soggetti esterni ed indipendenti ed è necessario utilizzare indicatori multi - prospettici, in grado di abbracciare le varie sfaccettature del sistema/processo AIR.

---

<sup>71</sup> Jacobs S., *op. cit.*, pp. 7-13.

<sup>72</sup> Si veda Visaggio M., *A conceptual framework toward composite indicators for evaluating RIA program quality*, ENBR Working Paper n. 08/2007.

In generale, è possibile suddividere i controlli qualitativi in tre tipologie:

- controlli di processo: si tratta di *tests* che verificano la rispondenza formale del processo AIR ai requisiti procedurali imposti da leggi o da linee guida;
- controlli di *performance*: sono controlli sull'effettiva *performance* dello strumento regolatorio (l'AIR), ovvero sulla capacità dello strumento di apportare informazioni rilevanti ai fini di una migliore regolazione;
- controlli di funzionalità: sono *tests* attraverso i quali viene valutato l'effetto dell'utilizzo dell'AIR in termini di migliore regolazione (esempi di criteri sono la frequenza con cui le proposte regolatorie iniziali vengono modificate alla luce delle risultanze AIR o l'effetto AIR sulla cultura amministrativa/regolativa), quindi viene valutato non solo lo strumento regolatorio in sé, ma anche l'integrazione di esso nell'intero sistema normativo e la sua efficacia in esso.

Le diverse tipologie di controlli non hanno un rapporto di esclusione per cui viene scelta ed adottata solo una tipologia, ma hanno un rapporto di complementarità. Ogni tipologia, infatti, risponde a determinate esigenze e per le proprie caratteristiche intrinseche è in grado di perseguire specifici obiettivi, non raggiungibili da altre tipologie di controllo.

I controlli di qualità sugli strumenti di qualità regolatoria, come l'AIR, ricoprono un ruolo centrale all'interno del sistema, non solo per l'efficacia e l'efficienza dello strumento AIR che devono essere verificate di volta in volta (ottica statica), ma anche per supportare un'evoluzione migliorativa dell'AIR (ottica dinamica). Tale

considerazione, ampiamente condivisa, è stata presa a riferimento per mettere sempre più spesso sul tavolo delle riforme pubbliche la tematica della qualità degli strumenti atti a promuovere e supportare la qualità delle regolazione, come l’AIR.

Diverse sono le azioni che permettono la realizzazione e il rafforzamento dello strumento AIR <sup>73</sup>:

- il rafforzamento e talvolta la costituzione di un organo indipendente e centrale con funzione di supervisore sulla qualità AIR;
- il coinvolgimento nel processo/sistema AIR di istituzioni, anche non centrali, che incoraggino e monitorino il sistema AIR per migliorarne il livello qualitativo. L’organo indipendente e supervisore non è, infatti, sufficiente per permeare il sistema della cultura della qualità in un contesto di *multi - level governance*, è necessaria la partecipazione dell’intero *network* coinvolto nel sistema normativo e AIR;
- la previsione di una giusta tempistica delle diverse fasi AIR, che dovrebbero essere ben inserite all’interno del processo di formazione normativa, cosicché i risultati AIR possano effettivamente influire sulle scelte di politica pubblica. La giusta tempistica dovrebbe anche evitare AIR di basso livello qualitativo;
- la previsione di relazioni pubbliche di *feedback* sul livello qualitativo delle analisi di impatto che di volta in volta si realizzano, oltre che la previsione di eventuali conseguenti azioni sanzionatorie;

---

<sup>73</sup> Jacobs S., *op. cit.*, p.19.

- la previsione di consulenze tecniche da parte di esperti, che supportino il *policy maker* nell'attività regolatoria e nella predisposizione delle analisi di impatto;
- l'aumento del coinvolgimento e della responsabilizzazione politica nei confronti del sistema AIR;
- l'aumento di *training* formativo per tutti i soggetti coinvolti nel sistema AIR e la predisposizione di linee guida aggiornate da consultare costantemente;
- la predisposizione di uffici di assistenza nei confronti dei soggetti chiamati a realizzare le analisi di impatto.

Un efficace ed efficiente sistema di qualità regolativa e di qualità AIR può essere messo in piedi con la contemporanea realizzazione delle azioni sopra esposte, ciò vuol dire che esse non sono alternative ma complementari, ognuna di esse consegue uno specifico obiettivo e tutte insieme garantiscono un'adeguata cultura della qualità. Da quest'ultima dipende il futuro dell'AIR, poiché un sistema AIR di livello qualitativo basso significa una bassa qualità della regolazione e quindi l'inutilità del sistema AIR stesso.



## CAPITOLO II

### Le esperienze internazionali

L’AIR è considerata in Italia essere una novità in campo regolatorio, in diversi Paesi è, invece, uno strumento da tempo ben integrato nella realtà normativa.

I tempi di avvio dell’AIR, seppure diversi per i vari Paesi, hanno sempre coinciso con una fase di ritrazione dello Stato - gestore dalla realtà economica. Questo cambiamento di ruolo del soggetto pubblico, che è diventato regolatore, ha avuto come conseguenza una “inflazione regolatoria” con regolazioni spesso non rispettose del principio di proporzionalità. L’introduzione di strumenti volti a contrastare l’inflazione e il degrado regolatorio, come l’AIR, ha avuto come obiettivo quello di permettere al *policy maker* di progettare interventi regolatori efficaci, efficienti e proporzionali così da essere compatibili con l’obiettivo della crescita economica nell’ottica di un contesto di competitività e di globalizzazione internazionale <sup>74</sup>.

Nel trattare il tema AIR, è opportuno fare qualche breve riferimento a quei Paesi che, per la loro significativa esperienza AIR, possono essere considerati come *benchmark* cui ispirarsi.

A questo riguardo, sono stati scelti tre Paesi: gli Stati Uniti d’America (USA), il Messico ed il Regno Unito. Relativamente ad ognuno di essi verranno trattate diverse tematiche inerenti l’AIR: si faranno riferimenti rispetto all’*iter* di introduzione dell’AIR ed al contesto politico-storico che ha sollevato l’esigenza di introdurre

---

<sup>74</sup> Termini V., *Il contesto della scienza economica*, in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla “analisi di impatto della regolamentazione”*, Collana Studi e Ricerche della SSPA n. 3, 2001, p. 84.

l'AIR; all'assetto istituzionale in cui l'AIR è inserito; alle diverse caratteristiche procedurali dell'AIR nelle varie realtà.

La scelta dei Paesi non è casuale. Gli USA sono stati scelti perché costituiscono la prima esperienza AIR e sono stati considerati un riferimento per tutte le esperienze che hanno seguito. Al contrario, il Messico è stato scelto per la sua recente esperienza in tema AIR. E' stato uno dei Paesi più tardivi ad introdurre l'AIR, nonostante ciò viene considerato uno dei Paesi che ha meglio reso propria la cultura AIR ed in relativamente breve tempo. Il Regno Unito, invece, è stato scelto perché all'interno dell' Europa è stato il primo Paese che si è cimentato nell'AIR ed è stato il Paese promotore dell'introduzione dell'AIR anche a livello di Unione Europea.

Oltre all'esperienza di tali Paesi, in ultimo verrà affrontata l'esperienza AIR dell'Unione Europea. In prospettiva di analizzare la realtà nazionale, prendere in considerazione l'ottica europea è ormai inevitabile.

L'obiettivo del capitolo consiste nel dipingere un quadro internazionale di esperienze AIR, cercando di estrapolarne le caratteristiche positive e negative, che possano fungere da guida e da riferimento per esperienze in fase di costruzione, come è quella italiana.

## 1. Stati Uniti

### 1.1 La riforma regolativa e l'introduzione dell'AIR <sup>75</sup>

La sensibilità nei confronti dell'impatto del corpo normativo sulla realtà economico-sociale è antica negli Stati Uniti. Già alla fine degli anni '60, sotto la presidenza Nixon, seppure si era ancora lontani dal concetto di analisi di impatto della regolazione, il regolatore percepiva il peso che il corpo normativo poteva avere sull'economia del Paese. Il presidente Nixon, nell'ambito del solo settore ambientale, avviò il progetto del *Quality of life review*, attraverso il quale intendeva frenare il proliferare della normativa, che era sentita come un ostacolo dalle imprese di settore. Il progetto può essere a ragione considerato un precursore di un approccio innovativo tipico dell'AIR, poiché per la prima volta l'attività normativa veniva messa in discussione da un punto di vista economico-efficientistico.

Successivamente, negli anni '70, la situazione economica statunitense mostrava segni di debolezza legati alla crisi internazionale petrolifera di quei tempi (1973-74). La crisi provocò un periodo di stagflazione, che determinò a sua volta una forte diminuzione di competitività dell'economia del Paese. I regolatori si resero conto che era necessaria una spinta verso l'apertura dei mercati alle forze concorrenziali, gli interventi regolativi andavano rallentati poiché incidavano negativamente sulla produttività delle imprese. Sotto l'amministrazione Ford, venne così emanato l'*Executive Order* 11821 (1974), con cui si imponeva alle agenzie regolative di accompagnare le loro proposte di regolazione con il cosiddetto *Inflation Impact Assessment*, un rapporto che evidenziava l'impatto della regolazione da emanare

---

<sup>75</sup> Le principali tappe della riforma statunitense sono riportate in OECD, *The OECD Review of Regulatory Reform in the United States*, Paris, 1999, p. 133.

sull'aumento del tasso di inflazione. Fu così che ebbe inizio l'era della riforma della regolazione che si sviluppò poi anche nella successiva amministrazione Carter, durante la quale venne istituito il *Regulatory Analysis Review Group* con il compito di valutare alcune delle norme più rilevanti emanate ogni anno.

La reale svolta avvenne con la presidenza Reagan, la quale iniziò all'insegna della volontà di una vera e propria riforma regolativa, sia in termini di *deregulation* sia in termini di miglioramento della produzione normativa, che si intendeva orientare ai principi economici di efficienza e di efficacia. Reagan aveva inserito nel suo programma elettorale il progetto di ridimensionamento della presenza dello Stato - regolatore nell'attività economica. A tale scopo fu emanato l'*Executive Order* 12291 (1981), con il quale venne imposto alle agenzie federali di realizzare un'analisi di impatto della regolazione per ogni testo da adottare e di rivalutare la significatività del corpo normativo esistente. Inoltre, fu affidato all'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) <sup>76</sup> il compito di valutare l'attività delle agenzie nella realizzazione delle analisi affinché ne venisse garantito un adeguato livello qualitativo. Il tema della qualità da subito assunse un ruolo preminente e conseguentemente la posizione dell'OIRA fu da subito centrale.

Diverse e ulteriori novità in direzione della riforma furono apportate dal presidente Reagan<sup>77</sup> che, a ragione, viene considerato il primo presidente ad aver imposto una

---

<sup>76</sup> L'OIRA sorse sotto la presidenza Carter, come organo all'interno dell'*Office of Management and Budget* (OMB).

<sup>77</sup> Dopo il primo *Executive Order*, Reagan ne emanò un secondo con cui introduceva la *regulatory agenda*, ovvero una relazione annuale sui progetti regolativi in corso. Fu rafforzato, inoltre, il ruolo dell'*Office of Management and Budget* (OMB), sia dal punto di vista delle risorse che dei compiti ad esso affidati (tra questi, la predisposizione di un volume in cui venivano pubblicizzate le tecniche adottate nella realizzazione delle analisi di impatto della regolazione).

rivoluzione nel campo normativo introducendo l'analisi economica nell'attività normativa<sup>78</sup>.

Un importante ulteriore *step* fu realizzato dal presidente Clinton, il quale emanò l'*Executive Order* 12866 (1993) per sostituire l'ormai datato *Order* 12291. Il nuovo *Order* apportava notevoli novità in tema AIR: innanzitutto, prevedeva una maggiore trasparenza dei rapporti dell'OIRA imponendone la pubblicità, così da permettere una progressiva diffusione della cultura della qualità, sia in riferimento alle regolazioni sia alle analisi di impatto; oltre a ciò, veniva limitato l'obbligo di realizzare le analisi di impatto ai soli testi regolativi più "significativi"<sup>79</sup>.

Relativamente alla presidenza G. W. Bush sono da evidenziare modifiche in merito all'assetto istituzionale relativo all'AIR: con particolare riferimento al ruolo dell'OIRA, se precedentemente ricopriva un ruolo di consulente nei confronti delle agenzie, nel nuovo assetto assume il ruolo di *gatekeeper*, prima proprio della figura del vicepresidente<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Sarpi F., *La continuità istituzionale come garanzia di successo dell'AIR: il caso degli Stati Uniti*, in M. C. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001, pp. 74-76.

<sup>79</sup> Tali erano quelli il cui potenziale impatto fosse maggiore di cento milioni di dollari. Renda A., *Impact Assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2006, p. 14.

<sup>80</sup> Renda A., *op. cit.*, p. 14. Ciò è dipeso dall'eliminazione del ruolo del Vicepresidente che, ultimamente, è stato messo nuovamente in discussione: esiste, infatti, una tendenza che spinge verso un ritorno ad un maggiore coinvolgimento del Vicepresidente nel sistema/processo AIR. Si veda OMB Watch, *Vice President Reemerging in Regulatory Review Meetings*, pubblicato l'11/06/2007, disponibile in [http://www.ombwatch.org/article/articleview/4067/1/{category\\_id}](http://www.ombwatch.org/article/articleview/4067/1/{category_id}).

## 1.2 Il sistema AIR all'interno del sistema di *rule making* <sup>81</sup>

Oggi il sistema di *rule making* statunitense coinvolge principalmente due soggetti, le agenzie federali e l'*Office of Management and Budget* (OMB), in esso in particolare l'OIRA. I rapporti tra i due soggetti sono molto stretti e caratterizzati da diverse interazioni.

Va chiarito che solo le agenzie federali sono tenute allo svolgimento dell'analisi di impatto, mentre le agenzie indipendenti sono esonerate dal procedimento di AIR <sup>82</sup>.

Le agenzie sono chiamate in primo luogo a notificare all'OIRA tutti i progetti regolativi, indicandone il grado di significatività <sup>83</sup>. L'assegnazione del grado di significatività ha un impatto sui successivi *steps* del processo legislativo.

Per i progetti “non significativi”, infatti, non è previsto alcun tipo di analisi economica, il processo legislativo, perciò, prosegue il suo *iter*.

Per i progetti “significativi”<sup>84</sup>, invece, le agenzie sono chiamate a presentare all'OIRA una bozza del progetto di legge e un documento con cui si individua

---

<sup>81</sup> Si veda OMB Watch, *The players in rulemaking*, disponibile in <http://www.ombwatch.org/article/view/4011/1/494#B>.

<sup>82</sup> Tutte le agenzie, però, sono tenute a elaborare annualmente un'agenda in cui individuare le proposte regolative, una sintesi delle stesse, eventuali scadenze previste dalla legge ed il recapito di un funzionario. Inoltre, all'interno dell'agenda, viene predisposto il *Regulatory Plan*. Il Piano, che va inviato all'OIRA, deve indicare gli obiettivi dell'agenzia, le norme di riferimento e le giustificazioni alla base di ogni intervento. Quindi, anche laddove non è previsto un obbligo AIR, sono comunque previsti strumenti di trasparenza e responsabilizzazione. Sarpi F. (2001), *op. cit.* pp. 79-81.

<sup>83</sup> Su quest'aspetto, nonostante all'agenzia spetti la presentazione delle norme considerate “significative”, è l'OIRA che detiene il potere di determinare in via definitiva i progetti “non significativi”, quelli “significativi” e quelli “economicamente significativi”. Si veda Sarpi F. (2001), *op.cit.*, p. 83.

<sup>84</sup> Per “significativi” si intendono quegli interventi che presentino una o più delle seguenti caratteristiche:

- provocare un effetto annuo sull'economia quantificabile in almeno cento milioni di dollari o generare un effetto negativo sull'economia, su un settore economico, sull'occupazione o sull'ambiente, sia a livello federale sia locale;

l'esigenza da soddisfare con il testo di legge e con cui si spiega come il testo di legge possa soddisfare il bisogno evidenziato, i potenziali costi e benefici apportati dalla legge.

Per i progetti definiti "economicamente significativi", le agenzie devono presentare oltre ai documenti previsti per i progetti "significativi" anche un'analisi di impatto della regolazione <sup>85</sup>. A questo punto, il sistema AIR si inserisce all'interno del sistema normativo.

Il sistema AIR <sup>86</sup> ha inizio con la predisposizione di un'AIR preliminare da parte delle agenzie, in cui vengono presentate le varie opzioni regolatorie e ne vengono portati alla luce i principali aspetti (in termini di costi e benefici monetizzati). Tale analisi, insieme agli altri documenti da presentare, viene così sottoposta al giudizio dell'OIRA che, entro novanta giorni, è tenuta a controllare e valutare il progetto di legge e la relativa analisi di impatto. Il *feedback* che l'OIRA può fornire è di tre tipi: approvazione senza modifiche, approvazione con modifiche o rigetto. Nei primi due casi, l'agenzia in questione può proseguire con il normale *iter* normativo, mentre nel caso di rigetto <sup>87</sup>, il progetto con la relativa analisi torna all'agenzia, la quale dovrebbe cercare di migliorare l'analisi effettuata seguendo le direttive dell'OIRA.

- 
- interferire con una norma generata o programmata da un'altra agenzia;
  - alterare l'impatto finanziario di prestiti e tariffe;
  - proporre nuove questioni politiche o legali al di fuori delle priorità del Presidente.

<sup>85</sup> L'OIRA ha la facoltà di richiedere l'analisi di impatto della regolazione anche per taluni progetti ritenuti "significativi" e non "economicamente significativi", per la loro rilevanza. Tutte le leggi per le quali si richiede e viene effettuata l'analisi di impatto della regolazione vengono dette *major rules*.

<sup>86</sup> Si veda Sarpi F. (2001), *op. cit.*, p. 83.

<sup>87</sup> I casi di rigetto sono significativamente aumentati sotto l'amministrazione G. W. Bush, considerato il ruolo di *gatekeeper* assunto dall'OIRA per la cancellazione del ruolo del Vicepresidente. Renda A., *op. cit.*, pp. 20-21.

Completata la supervisione da parte dell'OIRA, il progetto viene pubblicato nel Registro Federale, cosicché chiunque abbia interesse possa esprimere un'opinione o un commento in un periodo di tempo limitato, che solitamente è di sessanta giorni (si tratta della pratica del *notice-and-comment*). In seguito a tale periodo di consultazione, l'agenzia, che può apportare ulteriori novità, ripresenta l'analisi di impatto all'OIRA che effettua l'ultima supervisione.

Alla fine, quando l'OIRA ha approvato l'analisi finale, il progetto prosegue con l'*iter* normativo.

### **1.3 Il processo AIR**

Nell'effettuare le analisi di impatto le agenzie federali seguono le *guidelines*<sup>88</sup> predisposte a tal fine dall'OMB, che in tal modo delinea un modo proprio e particolare di fare AIR dell'esperienza statunitense.

Secondo le linee guida dell'OMB, l'analisi di impatto deve essere effettuata rispettando tre *steps*:

- 1) deve essere constatata e motivata l'esigenza sociale che conduce all'azione normativa, con indicazione delle ragioni per cui l'intervento regolatorio sia necessario e delle modalità con cui possa soddisfare il bisogno emerso;
- 2) deve essere effettuato un esame degli approcci alternativi all'intervento regolatorio, con indicazione di come essi possano rispondere all'esigenza da soddisfare;

---

<sup>88</sup> *Circular A-4*, 2003, disponibile in <http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/a004/a-4.pdf>.



3) devono essere valutati i costi e i benefici (compresi quelli indiretti), da un punto di vista quantitativo e/o qualitativo, dell'azione proposta e delle alternative possibili, identificando uno scenario *baseline* di “non intervento” che funga da *benchmark* per le alternative proposte.

Il cuore dell'AIR si concentra nella valutazione e nel confronto delle opzioni regolatorie individuate e a tal fine l'*Executive Order* 12866 indica espressamente come metodo di analisi da preferire l'analisi costi-benefici. Valutando, infatti, ogni opzione con il metodo costi-benefici, i vantaggi e gli svantaggi vengono espressi in una stessa unità di misura, ovvero costi e benefici, rendendo in tal modo il confronto tra le opzioni immediato. Nonostante i limiti ben noti di tale metodo, la preferenza per esso è molto accentuata nelle *guidelines* e in generale nell'intera cultura AIR statunitense <sup>89</sup>.

Le linee guida suggeriscono di identificare espressamente i costi e i benefici monetizzabili, quelli solo quantificabili e quelli che non possono essere né monetizzati né quantificati. Il regolatore dovrà prendere in considerazione tutti i valori, seppur con approcci diversi.

Relativamente ai costi-benefici quantificabili, le linee guida indicano le varie metodologie utilizzabili per quantificare e monetizzare gli stessi <sup>90</sup>. Laddove, invece, non sia possibile la quantificazione o la monetizzazione, sarà adottato un approccio

---

<sup>89</sup> O'Connor Close C., D. J. Mancini, *Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis*, Industrial Policy and Economic Reforms Papers n. 3, April 2007, European Commission Enterprise and Industry Directorate-General, pp. 4 ss.

<sup>90</sup> Si tratta dei metodi di mercato, del metodo delle preferenze rivelate, del metodo delle preferenze dichiarate. Per una descrizione dei suddetti metodi, si vedano le linee guida, *op.cit.*

di valutazione di tipo qualitativo. L'analisi finale dovrà comprendere sia le risultanze derivanti dall'analisi quantitativa - monetaria sia le risultanze derivanti dall'analisi qualitativa.

Tra le tecniche di valutazione, accanto all'analisi costi-benefici, viene indicata anche l'analisi costi-efficacia che, secondo le linee guida, dovrebbe essere condotta generalmente a complemento dell'analisi costi-benefici, talvolta in alternativa ad essa.

Ulteriore tratto caratterizzante il processo AIR statunitense è il particolare accento posto sul ruolo della consultazione e della trasparenza. Nella valutazione delle opzioni, i commenti e le opinioni raccolti attraverso le tecniche di consultazione hanno tanto valore quanto le risultanze ottenute dall'analisi economica condotta. Per tale ragione, i regolatori sono tenuti a predisporre adeguate tecniche di consultazione cosicché possa essere dato loro il giusto valore nell'ambito dell'intero processo AIR.

Il processo AIR dovrebbe, inoltre, essere caratterizzato dall'essere trasparente e comprensibile a terzi, anche non esperti di settore. Ciò comporta la necessità di utilizzare un linguaggio chiaro ed accessibile e l'esigenza di rendere note tutte le assunzioni utilizzate (per esempio, ipotesi su orizzonti temporali, tassi di sconto intertemporali, ecc.) per giungere alle valutazioni finali.

All'interno delle linee guida dell'OMB vengono trattate anche tematiche laterali relative al processo AIR. Viene affrontata la tematica della scelta del tasso di sconto intertemporale, a cui viene dedicata un'intera circolare (*Circular A-94*), che indica il modo in cui definire ed usare il tasso di sconto, la cui scelta influenza in modo

determinante i risultati dell'analisi. Inoltre, viene dato anche spazio alla considerazione degli effetti redistributivi delle regolazioni, che possono essere intra - generazionali o inter - generazionali (dovuti in questo caso al tasso di sconto) e che hanno un forte impatto sulla società e per tale ragione vanno tenuti in giusto conto dal regolatore. Infine, a completare il quadro delle problematiche relative all'AIR, vengono effettuate considerazioni sull'impatto che l'incertezza ha sull'analisi economica realizzata. L'OMB sottolinea l'importanza del considerare l'incertezza quale minaccia alla veridicità delle risultanze derivanti dall'analisi e consiglia le agenzie di riportare nelle analisi tutti gli elementi di incertezza (se possibile quantificandone l'impatto e effettuando analisi di sensitività) garantendo il maggior livello di trasparenza. L'elemento di incertezza, che è presente in tutti gli aspetti dell'analisi, rimarca la consapevolezza che effettuare una buona analisi non significa applicare semplicemente delle formule *standard*, ma contemperare elementi tecnici e valutazioni di carattere soggettivo, grazie alla competenza professionale degli analisti. La precisione e l'esaustività delle linee guida, perciò, sono elemento necessario ma non sufficiente a realizzare buone AIR.

#### **1.4 Il successo dell'AIR negli USA**

La scelta di riportare l'esperienza statunitense in tema AIR va rinvenuta nel fatto che l'introduzione e l'utilizzo dello strumento AIR nell'attività normativa di tale Paese sono da considerarsi un successo, in quanto hanno migliorato l'attività normativa del

Paese ed hanno permesso che questa non fosse più ostacolo allo sviluppo economico, ma elemento di crescita <sup>91</sup>.

Le ragioni del successo AIR statunitense vanno ricercate da una parte nel *design* del sistema e del processo AIR, dall'altra parte nella cultura della società che ha accolto tale strumento. L'introduzione dell'AIR è stata pensata con l'accortezza di integrare il nuovo strumento con il sistema normativo esistente, ciò ha fatto sì che si creasse un nuovo sistema normativo avvalorato dalla presenza di nuovi soggetti istituzionali e nuove fasi procedurali. Il sistema AIR, perciò, è divenuto parte integrante del sistema normativo, che a sua volta si è adeguato ad accogliere il nuovo strumento.

Rispetto al processo AIR, le chiavi del successo si trovano in diversi aspetti <sup>92</sup>, primo tra tutti la chiara individuazione dei soggetti coinvolti (compreso il soggetto garante della qualità AIR) e dei rispettivi ruoli e responsabilità. In secondo luogo, è da sottolineare la rilevanza che viene data alla trasparenza ed alla comprensibilità, requisiti ritenuti necessari per una buona analisi di impatto.

La sinergia di tutti gli aspetti positivi, però, non avrebbe avuto tale successo se non ci fosse stato quel cambiamento di mentalità e di cultura che hanno permesso l'avvio di un nuovo approccio all'attività normativa. Questo cambiamento è avvenuto ed ha coinvolto l'intera collettività, non solo i regolatori e gli addetti ai lavori, ma anche la società comune, che ha imparato a conoscere un nuovo modo di amministrare e di fare leggi.

---

<sup>91</sup> OECD, *Regulatory Reform in the United States: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation*, Paris, 1999, p. 10.

<sup>92</sup> Renda A., *op. cit.*, pp. 22-25.

## 2. Messico

### 2.1 La riforma regolativa

Fino alla metà degli anni '90 il Messico si caratterizzava per un assetto istituzionale ed un sistema amministrativo completamente accentratori, rigidi e gerarchici. La legge veniva dall'alto ed era imposta alla società senza che questa potesse interagire in qualche modo con il regolatore.

Il regolatore ed il corpo amministrativo erano concentrati sul rispetto delle formalità procedurali, invece che sui risultati effettivi. Lo Stato, pertanto, si trovava in una situazione di grave sottosviluppo legata anche al modo di regolare ed al corpo normativo esistente, decisamente ridondante, non efficiente e scollato dalla realtà.

Alla fine degli anni '80 iniziava la prima fase della riforma della regolazione che si configurava prevalentemente come una serie di programmi di deregolazione rivolti a diversi settori (quali l'autotrasporto merci, il settore portuale) con lo scopo ultimo di supportare lo sviluppo economico ed aprire le frontiere del mercato domestico al mercato internazionale, introducendo i principi economici di efficienza ed efficacia nell'ambito dell'attività regolativa. In questo contesto, veniva anche creato un nuovo organismo all'interno della *Secreteria de Comercio y Fomento Industrial* (SECOFI), la *Unidad de Desregolación Económica* (UDE), a cui era affidato il compito di portare avanti la politica ed l'attività di deregolazione<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Nel 1995 venne firmato l'*Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial* (ADAE), sostituito nel 2000 dalla *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. L'ADAE conteneva disposizioni volte ad organizzare un sistema di procedure per la deregolazione coordinato ed efficace, prevedendo anche la costituzione di organi pubblici con la funzione di sorveglianza del sistema e di garanzia qualitativa dello stesso. Veniva, infatti, creato il Consiglio per la deregolazione economica (CDE), oggi sostituito dal Consiglio per il miglioramento della regolazione istituito all'interno del COFEMER, con il compito di supportare le amministrazioni e le agenzie regolative nei processi di semplificazione amministrativa e di deregolazione.

Nel 1996, venne data nuova linfa al processo di riforma, che passava così da un programma di deregolazione ad un programma di migliore regolazione<sup>94</sup>. L'attività di deregolazione non poteva essere sufficiente a rilanciare l'economia messicana, a migliorarne la competitività ed il grado di apertura. In questo quadro, con la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* del 1996 venne introdotto l'obbligo di effettuare l'analisi di impatto della regolazione per tutti i nuovi progetti di legge ed i regolamenti aventi un potenziale impatto sulle imprese.

La riforma fu nuovamente rivisitata nel 2000, anno in cui è stato lanciato il *Programa de Mejora Regulatoria* (presentato con una riforma della *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*). Il programma, oltre a prevedere la trasformazione dell'UDE nella *Comission Federal de Mejora Regulatoria* (COFEMER), si basava su una strategia di miglioramento della regolazione in termini di trasparenza, qualità ed efficienza.

Il Programma, esteso sia a livello statale che federale e volto a promuovere la competitività delle imprese attraverso l'eliminazione degli ostacoli burocratici e la creazione di un assetto regolativo efficiente e trasparente, prevede che ogni amministrazione presenti ed implementi un programma di miglioramento della regolazione. I vari programmi vengono poi coordinati e realizzati dal COFEMER con il supporto della SECODAM (*Secretaria de Contraloria y Desarrollo Administrativo*).

---

<sup>94</sup> Si veda COFEMER, *La Manifestació de Impacto Regulatorio. De la Desregulaciòn a la Mejora Regulatoria: Reformas a la Ley Federal de procedimiento Administrativo*, 2000, disponibile sul sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>.

Dal 2000 a oggi, ulteriori passi in avanti sono stati fatti con l'implementazione di ulteriori programmi di miglioramento e di semplificazione, tra cui l'*Acuerdo de Calidad Regulatoria* del 2007, la *Caja de Herramientas* e i periodici *Programas de Mejora Regulatoria*<sup>95</sup>.

Nonostante gli evidenti miglioramenti del sistema burocratico e normativo messicano, riconosciuti anche a livello internazionale e comprovati dall'entrata del Messico in diverse organizzazioni internazionali<sup>96</sup> (nel 1993 entra nell'*Asia Pacific Economic Cooperation* – APEC-, successivamente nel *North American Free Trade Agreement* – NAFTA -, nella *World Trade Organization* – WTO – e nell' OCSE), l'economia messicana ha iniziato da pochi anni a beneficiare della riforma e dei suoi risultati e si stima che necessiti di altro tempo prima di assimilare completamente i cambiamenti e le novità apportate nelle ultime due decadi<sup>97</sup>.

## **2.2 Il sistema AIR**

Lo strumento dell'AIR si inquadra nel contesto del *Programa de Mejora Regulatoria*. E' stato introdotto per razionalizzare il corpo normativo e per promuovere all'interno dell'attività regolatoria i principi della trasparenza, della semplificazione, dell'efficacia e dell'efficienza. L'istituzione ufficiale dell'AIR risale al 1996, anno in cui venne introdotto l'obbligo AIR per l'attività regolativa del Governo (l'obbligo ricade sulle amministrazioni e sulle agenzie di regolazione che

---

<sup>95</sup> Al riguardo si consulti il sito del COFEMER, [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).

<sup>96</sup> Caldarozzi A., *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, in C. M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001, p.60.

<sup>97</sup> Caldarozzi A., *op. cit.*, p. 63.

devono presentare un disegno di legge, di decreto legislativo o di atto amministrativo a carattere generale <sup>98</sup>).

Nell'ottica di migliorare la competitività dell'economia del Paese, migliorando il corpo normativo e l'attività amministrativa, l'AIR si prefiggeva, e si prefigge ancor'oggi, l'obiettivo di elevare il livello qualitativo dei testi regolativi adottati, valutando l'opportunità di introdurre una norma in base all'analisi del potenziale impatto.

Il processo AIR ha inizio all'interno di ciascuna amministrazione, il cui sottosegretario o dirigente responsabile del programma di "miglioramento della regolazione" è chiamato ad elaborare una prima stesura dell' AIR. Successivamente, l'amministrazione è tenuta a trasmettere il testo normativo e la relativa AIR alla COFEMER. Questo, in realtà, non è il primo contatto con la COFEMER. La procedura AIR, infatti, suggerisce fortemente che l'amministrazione avvii un dialogo con la COFEMER già nella fase di stesura, al fine di presentare un' AIR già sostanzialmente condivisa agevolando in tal modo il compito di revisione della COFEMER.

La funzione della COFEMER è cruciale, poiché ha l'onere di verificare l'adeguatezza dell'analisi di impatto presentata unitamente al testo normativo da approvare. La Commissione entro trenta giorni dalla ricezione dell' AIR e della proposta normativa deve emanare un parere tecnico, includendo in esso anche le osservazioni provenienti dai soggetti interessati. Il parere è inviato

---

<sup>98</sup> All'obbligo imposto corrisponde una sanzione comminata nel caso in cui il funzionario dell'amministrazione non provveda ad inviare alla COFEMER il disegno di legge o di decreto e la relativa AIR. La sanzione viene applicata anche ai responsabili della Gazzetta Ufficiale che pubblicano un testo in violazione di disposizioni di legge (quale l'obbligo AIR).



all'amministrazione la quale, nel caso di dissenso, provvede ad informarne la Commissione cosicché questa prenda in considerazione la diversa posizione dell'amministrazione nel parere finale.

In ogni caso, il parere della COFEMER non è vincolante, perciò, sia in caso di assenso sia in caso di dissenso con l'amministrazione, la proposta normativa e la relativa scheda AIR proseguono il loro percorso e vengono trasmesse, insieme al parere della COFEMER, al Consulente Giuridico del Presidente. Quest'ultimo provvede a revisionare ulteriormente il testo e l'AIR e, successivamente, provvede a sottoporre il caso alla decisione finale del Presidente della Repubblica, a cui spetta l'iniziativa legislativa.

In tutto il processo, un elemento fondamentale è la trasparenza e la pubblicità: ogni atto, parere e decisione devono essere resi pubblici.

Rispetto alla predisposizione dell'AIR, le amministrazioni seguono le linee guida predisposte dalla COFEMER <sup>99</sup>. Lo schema a cui ciascuna AIR deve attenersi si articola in sei sezioni:

- 1) la delineazione del problema da risolvere e l'individuazione dell'obiettivo dell'intervento normativo;
- 2) la presentazione delle opzioni di intervento, con l'indicazione delle strategie di implementazione, dei risultati attesi e della tempistica, nonché l'individuazione dell'opzione preferita;

---

<sup>99</sup> COFEMER, *Manual para la Elaboración de la Manifestación de Impacto Regulatorio*, 2000, disponibile in <http://www.cofemer.gob.mx>.

- 3) la presentazione della strategia di realizzazione dell'opzione prescelta, con l'indicazione puntuale dei metodi di implementazione, dei metodi di monitoraggio e delle sanzioni in caso di inottemperanza;
- 4) la presentazione delle risultanze delle consultazioni pubbliche realizzate al fine di reperire informazioni dai gruppi sociali più o meno direttamente coinvolti (che possono essere le imprese, le amministrazioni, le associazioni rappresentative,). La presentazione deve essere puntuale e rendere noti i metodi di consultazione utilizzati, i gruppi consultati, i risultati ottenuti e la considerazione delle informazioni e delle opinioni ricevute nell'ambito del processo normativo;
- 5) la presentazione dell'analisi costi-benefici effettuata sulla proposta normativa, dimostrando la superiorità dei benefici rispetto ai costi <sup>100</sup>;
- 6) l'identificazione e la descrizione delle formalità burocratiche che la proposta normativa intende creare, mantenere o eliminare.

L'intero processo di elaborazione AIR risulta alquanto complesso e dispendioso, per tale motivo è stata prevista la possibilità di realizzare AIR semplificate in casi particolari, ovvero quando, assunto il parere della COFEMER, i benefici risultano in modo evidente ed oggettivo superiori ai costi e quando si tratta di proposte che modificano testi che devono essere periodicamente aggiornati e modificati. L'AIR semplificata consiste in un'analisi meno approfondita che non prevede la

---

<sup>100</sup> Il grado di approfondimento dell'analisi e della quantificazione dipende dall'impatto che si prevede che la normativa possa avere. Questa flessibilità permette di spendere risorse in modo proporzionale al problema. L'analisi costi-benefici viene realizzata seguendo il manuale proposto dalla COFEMER.

quantificazione di costi e di benefici. Questo costituisce un importante fattore di flessibilità che consente di tarare l'impegno nella realizzazione dell'AIR al caso specifico.

### **2.3 Il successo dell'AIR in Messico**

Uno degli elementi dell'esperienza messicana che più spicca è il contesto politico-economico in cui l'AIR e il programma di miglioramento regolativo si sono sviluppati. L'AIR in Messico è stata introdotta in un periodo di degrado politico ed economico che si è trasformato in una forte spinta al cambiamento. Grazie all'adozione di un nuovo approccio al mondo politico, all'attività normativa e burocratica, il Paese ha potuto realizzare un salto di qualità notevole ed inaspettato. L'esperienza AIR in Messico è stata così positiva che, nonostante non ci sia una lunga tradizione di buona regolazione considerata la giovane età della riforma, è annoverata tra le esperienze da prendere ad esempio e riferimento per i Paesi che intendono andare verso la stessa direzione. La riforma della regolazione è stata per il Messico la chiave di volta verso lo sviluppo economico e politico e verso l'apertura ai mercati internazionali. Certamente, alla luce della giovane età non si può affermare che il sistema sia perfettamente stabilizzato e che la riforma della regolazione abbia già apportato tutti i benefici previsti, sarà necessario ancora tempo, ma i presupposti e le basi per migliorare esistono e sono ben integrati nella società.

E' possibile individuare le ragioni del successo in almeno quattro elementi <sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> Caldarozzi A., *op. cit.*, pp. 60-63.

In primo luogo, va riscontrato un notevole coinvolgimento da parte del corpo politico che si è rivelato disposto a far spazio ad un nuovo approccio di fare politica e regolazione. Il coinvolgimento è stato cercato anche all'interno delle amministrazioni e della società ricettrice delle regolazioni. Tale elemento ha fatto in modo che i nuovi principi ed i nuovi strumenti introdotti dalla riforma fossero quasi immediatamente accettati e metabolizzati.

Un secondo fattore di successo è stata la spinta al coordinamento tra i diversi livelli di governo, in particolare il livello federale, il livello statale ed il livello sub-nazionale. La riforma regolatoria si è estesa a tutti i livelli e questo ha permesso una tendenza condivisa e partecipata verso una cultura di migliore regolazione <sup>102</sup>.

In terzo luogo, la riforma ha riguardato non soltanto le procedure, ma anche l'assetto istituzionale. Nuovi organismi, infatti, sono stati creati appositamente per il nuovo processo normativo e ad ognuno di essi sono stati assegnati precise funzioni e responsabilità.

Infine, nel disegno istituzionale e nell'assegnazione delle funzioni è stata data particolare attenzione al controllo della qualità dell'AIR e conseguentemente delle regolazioni. Ciò ha fatto in modo di sostenere il funzionamento dell'intero sistema ed un miglioramento continuo dello stesso.

---

<sup>102</sup> OECD, *Regulatory Reform in Mexico, Government capacity to assure high quality regulation*, Paris, 1999, pp. 19-22.

### 3. Il Regno Unito

#### 3.1 Il percorso verso l'AIR

Lo strumento dell'AIR e l'approccio del fare regolazione ad esso collegato arrivano in Europa attraverso l'esperienza del Regno Unito.

L'introduzione dell'AIR nel Regno Unito risale agli anni '80<sup>103</sup>, sotto l'amministrazione Thatcher. In quegli anni il Paese stava vivendo un periodo di profondi cambiamenti dal punto di vista dell'attività politica e amministrativa e della politica economica. Tre furono le linee di intervento, sul fronte dell'attività amministrativa, della politica economica e della politica regolativa<sup>104</sup>.

Dal punto di vista dell'attività amministrativa, si voleva transitare da una burocrazia orientata alle procedure ad un modello di burocrazia orientata ai risultati e ispirata ai principi di efficienza ed economicità. Questo *trend* di cambiamento che prese il nome di *New Public Management* si diffuse lentamente e con diverse modalità anche negli altri Paesi europei<sup>105</sup>.

Dal punto di vista della politica economica, si diffuse l'ideologia del liberismo che sosteneva l'eliminazione o almeno la riduzione dell'intervento pubblico nell'economia, ciò comportò un'ondata di privatizzazioni e liberalizzazioni.

---

<sup>103</sup> Per una puntuale descrizione delle fasi della riforma della regolazione, De Francesco F., *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in C. M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001, pp. 167-173.

<sup>104</sup> Rhodes Rod A.W., *Reinventare Whitehall, 1974-94: sviluppare lo stato vuoto?*, in B. Dente et al., *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995, pp. 316 ss.

<sup>105</sup> Si veda Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York, 1996.

Conseguentemente anche la politica regolativa fu oggetto di profonde riforme, l'ideologia del liberismo poneva le basi per l'avvio di processi di deregolazione, fortemente voluti soprattutto in riferimento alle imprese i cui *businesses* erano gravati dalla complessità e dall'invadenza del corpo regolativo. A questo proposito, il Governo Thatcher nel 1985 promosse la *Deregulation Initiative*. L'iniziativa aveva lo scopo di razionalizzare e di semplificare il corpo regolativo, abolendo le norme ritenute obsolete, inefficaci ed inefficienti e introducendo un nuovo strumento per l'attività regolativa, l'Analisi dei Costi di Adeguamento (*Compliance Cost Assessment*, CCA), che aveva la funzione di individuare *ex ante* i costi che le imprese avrebbero dovuto sostenere in conseguenza dell'entrata in vigore della regolazione in esame. Il CCA fu il primo tentativo di far passare le nuove regolazioni per un filtro che permetteva la formazione consapevole di regolazioni efficaci, efficienti e non eccessivamente gravose per le imprese.

Si impose alle varie amministrazioni di fissare degli obiettivi di deregolazione e di utilizzare per le nuove proposte regolative lo strumento CCA. A sostegno delle amministrazioni, fu istituita una *task force* all'interno del *Cabinet Office*, la *Enterprise and Deregulation Unit*, la quale aveva la funzione di supportare le amministrazioni nell'elaborazione del CCA e di garantirne un adeguato livello qualitativo.

La diffusione dell'utilizzo di questo strumento fu graduale, come fu graduale anche il suo successo. Uno degli elementi principali che hanno portato al successo il CCA consisteva nell'importanza e nella centralità conferita alle consultazioni che venivano realizzate tra le imprese. Le consultazioni permettevano di avvicinare il *policy maker*

alle realtà aziendali, venendo in tal modo a conoscenza delle problematiche ad esse connesse e dei costi chiamate a sostenere. L'uso delle consultazioni, però, ebbe un doppio risvolto. Se da una parte questo fattore rendeva il CCA efficace e significativo, dall'altra parte ha fatto sì che si muovessero notevoli accuse e critiche all'intero sistema, dal momento che le imprese avevano tutto l'interesse a sovrastimare i costi, con lo scopo di far approvare al legislatore solo quelle regolazioni ad esse favorevoli (*regulatory capture*). Altre critiche furono mosse in relazione ad altri aspetti metodologici (come la scelta limitata della tipologia di costi da considerare nell'analisi o il fatto che non venisse richiesta una comparazione tra le alternative regolative). Nonostante, però, i difetti e le conseguenti critiche, è da riconoscere al CCA il merito di aver condotto per la prima volta le amministrazioni a razionalizzare la spinta senza freni alla produzione di regolazione.

Nella seconda metà degli anni '90, nell'ambito della politica regolativa avvenne una svolta. Nel 1996, venne affiancato al CCA il *Regulatory Appraisal*, che consisteva in un'analisi più ampia rispetto al CCA comprendente non solo la valutazione dei costi, ma anche la valutazione dei benefici derivanti alle imprese dalla regolazione.

Successivamente, nel 1998, venne introdotto lo strumento ad oggi in uso, il *Regulatory Impact Assessment (RIA)* a sostituzione del CCA e del *Regulatory Appraisal*.

Il RIA consisteva, e consiste ancor'oggi, in un'analisi completa dei costi e dei benefici relativi ad una proposta di regolazione, considerando non più solo la prospettiva del mondo delle imprese, ma la prospettiva di tutti i gruppi sociali interessati (cittadini, amministrazioni, imprese). Le procedure RIA furono

ufficializzate in un manuale di linee guida, che negli anni fu oggetto di diverse rivisitazioni, aventi lo scopo di migliorare in modo continuo il sistema.

Anche dal punto di vista istituzionale in quegli anni si fecero scelte determinanti i cui risultati sono presenti tutt'oggi. Venne creata la *Better Regulation Task Force* e la *Regulatory Impact Unit* (RIU)<sup>106</sup>, che nel 2005 venne trasformata nel *Better Regulation Executive* (BRE). Accanto alla RIU, ora BRE, venne anche istituito lo *Small Business Service*, organismo deputato a portare all'attenzione del *policy maker* le problematiche delle imprese.

### **3.2 Il sistema RIA** <sup>107</sup>

L'ambito di applicazione del RIA nel tempo si è esteso, dalla sola regolazione secondaria l'obbligo RIA abbraccia oggi anche le fonti normative di origine parlamentare e governativa che si prevede abbiano un impatto notevole sulle imprese. Inoltre, è bene ricordare che il RIA non si applica solo alle regolazioni da emanare, ma anche alle regolazioni esistenti da semplificare o eliminare.

La crescente diffusione dello strumento ne dimostra lo sviluppo ed il fatto che gli sia stato riconosciuto un ruolo sempre più importante nell'ambito del processo normativo. Ciò evidentemente è frutto di una cultura sociale radicata che riconosce il potenziale beneficio collettivo che il RIA può apportare.

---

<sup>106</sup> Presso ogni amministrazione, inoltre, è istituita una *Departmental* RIU. La RIU "centrale", poi BRE, ha il compito di coordinare le *Departmental* RIU.

<sup>107</sup> De Francesco F., *op. cit.*, pp. 177-186; si veda inoltre The Cabinet Office Regulatory Impact Unit, *Good Policy Making: a guide to regulatory impact assessment*, The Government of the United Kingdom, London, 2000.



Prendendo a riferimento le proposte di origine governativa, nel processo di regolazione e di redazione del RIA le singole amministrazioni ricoprono una posizione centrale.

In una prima fase, l'amministrazione è tenuta a redigere un RIA iniziale e sommario contenente la descrizione del problema e degli obiettivi da raggiungere, nonché l'individuazione delle opzioni di intervento e di non intervento e dei destinatari del provvedimento. Tale documento così redatto viene indirizzato al competente Ministro, il quale è chiamato a valutare la rilevanza del problema sottoposto alla sua attenzione, decidendo se intervenire o meno con un intervento regolatorio.

Nel caso il Ministro ritenga l'intervento necessario, il processo RIA prosegue.

L'amministrazione a questo punto provvede a valutare e stimare rischi, costi e benefici di ciascuna opzione proposta, riportando le informazioni raccolte attraverso le consultazioni pubbliche realizzate tra i destinatari individuati. In questa fase, l'amministrazione è tenuta a consultare anche il BRE e, laddove la regolazione abbia un impatto sulle piccole imprese, lo *Small Business Service*. Tali istituzioni daranno il loro supporto per la redazione del RIA. Il BRE <sup>108</sup> ha il compito di coordinare, fornire assistenza e consulenza alle amministrazioni nella redazione del RIA, promuovendo i principi della buona regolazione. Lo *Small Business Service*, invece, da una parte ha il compito di rappresentare gli interessi e le posizioni delle piccole imprese nell'ambito dell'attività normativa, dall'altra parte ha il compito di affiancare le piccole imprese nel gestire l'applicazione delle varie regolazioni.

---

<sup>108</sup> Si veda <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre>.

Successivamente, il Ministro dovrà valutare se la proposta regolativa rientra nei casi in cui è obbligatorio redigere il *Regulatory Impact Assessment Statement* (RIAS). In caso positivo, l'amministrazione redigerà il RIAS, il quale andrà a confluire in un successivo documento, il RIA parziale, che rappresenta l'occasione per cercare ed ottenere l'eventuale consenso interministeriale.

Successivamente, ottenuto l'eventuale *feedback* del Governo, viene redatto il RIA completo che, una volta firmato dal Ministro competente, diventa RIA finale. A quel punto la proposta regolativa corredata dai relativi documenti RIA può iniziare l'*iter* di approvazione parlamentare.

La scheda RIA finale è composta di varie sezioni che vengono elaborate con diversi strumenti di supporto. Il contenuto del RIA deve comprendere non solo un'analisi dei benefici e dei costi per ciascuna opzione proposta, ma anche un'analisi del rischio connesso a ogni opzione (la valutazione del rischio è una novità introdotta nel 2000 che permette la realizzazione di un'analisi ancora più esaustiva). A completare l'analisi, vi è lo *small business test* che consiste in una valutazione specifica sull'impatto delle opzioni sulle piccole imprese. L'esistenza di questo *test* dimostra il particolare accento che viene posto sulla prospettiva delle piccole e medie imprese.

Inoltre, il RIA contiene i risultati delle consultazioni effettuate in tutto il processo e la descrizione delle modalità di monitoraggio dell'applicazione della regolazione.

Relativamente ai soggetti coinvolti nel sistema RIA, oltre all'amministrazione di volta in volta interessata, sono di fondamentale importanza: la *Departmental RIU* che affianca in modo diretto l'amministrazione nella predisposizione dei vari documenti RIA e che effettua una prima forma di controllo sulla qualità; il BRE che

coordina il lavoro delle varie amministrazioni con le relative *Departmental* RIU e che realizza un controllo qualitativo di tipo orizzontale; oltre ad altri organismi costituiti per supportare il miglioramento dell'intero sistema RIA e più in generale per assicurare la *better regulation* <sup>109</sup>.

### **3.3 Il successo RIA nel Regno Unito**

Tre le considerazioni di maggiore rilievo.

Innanzitutto, il Regno Unito è stato uno dei primi Paesi appartenenti al Vecchio Continente ad introdurre il *management* della regolazione, importando e facendo propri i principi della *better regulation* provenienti dagli Stati Uniti. L'Unione Europea ha introdotto anch'essa tali principi sulla scia dell'esperienza inglese che, pertanto, ha avuto un ruolo cardine e motore. Il Regno Unito ha guardato aldilà dell'oceano, ma poi ha creato un sistema ed un processo di miglioramento della regolazione ed in generale dell'attività della pubblica amministrazione propri ed originali, adattandoli alle specifiche esigenze congiunturali e di lungo periodo.

In secondo luogo, da notare è il percorso di miglioramento che è stato fatto dall'intero sistema pubblico. Tale percorso è stato caratterizzato da errori che hanno avuto il merito di fornire l'occasione per cambiamenti continui e quindi per miglioramenti. Il disegno iniziale, infatti, con il CCA ha subito notevoli modifiche nel corso degli anni. Si capì che era necessario uno strumento di analisi più completo

---

<sup>109</sup> Il *Panel for Regulatory Accountability*, la *Better Regulation Task Force*, lo *Small Business Service*. Da ricordare anche il *National Audit Office* (NAO) che attraverso analisi investigative sulla capacità regolativa delle amministrazioni contribuisce ad individuare aree di miglioramento. OECD, *Regulatory Reform in the United Kingdom: Government capacity to assure high quality regulation*, Paris, 2002, pp. 17-21.

e non suscettibile a fenomeni di cattura del regolatore, come invece era il CCA, essendo questo diretto esclusivamente alle imprese. Tutte le modifiche apportate per arrivare all'attuale modello RIA sono state possibili grazie al fatto che l'opinione pubblica, la pubblica amministrazione ed il *policy maker* erano stati adeguatamente sensibilizzati alla tematica della *better regulation* e alla necessità di gestire l'attività regolatoria non più soltanto sulla base di considerazioni politiche, ma anche sulla base di principi efficientistici e di mercato <sup>110</sup>.

Infine, anche in questo caso un elemento cruciale e di successo è costituito dal fatto di aver individuato e definito, nelle loro funzioni, soggetti preposti alla realizzazione di RIA. Vi è, infatti, una chiara distinzione di ruoli e responsabilità e all'interno di tali ruoli una posizione particolare assume il soggetto individuato per assicurare la qualità RIA; questa è considerata fattore decisivo per il successo dell'intero processo e sistema.

## **4. L'Unione Europea**

### **4.1 La politica della *better regulation***

Nell'ambito dell'Unione Europea, l'attività di regolazione assume un peso ben diverso e maggiore rispetto ad un contesto nazionale. L'Unione Europea, infatti, nasce proprio con l'obiettivo di introdurre delle norme comuni ad un gruppo di Paesi;

---

<sup>110</sup> De Francesco F., *op. cit.*, pp. 193-195.

l'attività regolativa perciò è il fulcro dell'attività dell'Unione ed insieme la giustificazione della creazione di questa entità sovranazionale <sup>111</sup>.

Data la centralità dell'attività regolativa, l'attenzione alla qualità della regolazione è stata da sempre viva sia a livello di produzione normativa comunitaria sia a livello di stimolo per il miglioramento della produzione normativa degli Stati membri <sup>112</sup>.

Già nel 1985, la Commissione promosse l'idea di introdurre delle regole minime di armonizzazione tra i vari Paesi, supportando anche il principio del mutuo riconoscimento, così da evitare un'attività regolativa comunitaria eccessivamente onerosa e gravosa in termini di adempimenti per i soggetti operanti nel mercato unico.

Poco dopo, nel 1986, sotto la presidenza del Regno Unito, veniva introdotto lo strumento del *Business Impact Assessment* (BIA). La configurazione del sistema BIA fu ispirata al sistema inglese del CCA, non a caso il Regno Unito era alla presidenza. Si trattava di un esordio dell'analisi di impatto della regolazione, seppur con caratteristiche diverse e primordiali rispetto a questa. Il BIA era un sistema di analisi *ex ante* della regolazione che si limitava a considerare l'impatto della regolazione sulla realtà delle imprese operanti nell'Unione Europea, senza considerare il resto della società.

Negli anni '90, la spinta verso il miglioramento della regolazione prendeva sempre più piede. L'applicazione del sistema BIA veniva estesa sempre di più e si faceva avanti la convinzione che la realizzazione di un'analisi di impatto fosse utile e

---

<sup>111</sup> Cavatorto S., *Unione Europea: molto rumore per nulla?*, in C. M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001, p. 276.

<sup>112</sup> Renda A., *op. cit.*, p. 43.

irrinunciabile non solo per le regolazioni da emanare, ma anche per l'attività di deregolazione<sup>113</sup>. Inoltre, accanto ai principi già introdotti dell'armonizzazione e del mutuo riconoscimento delle regole, si aggiunsero i principi di sussidiarietà e di proporzionalità<sup>114</sup>. Il Trattato di Maastricht del 1992 introdusse tali principi generali, che avrebbero dovuto trovare applicazione nell'attività regolativa di ogni istituzione comunitaria. L'applicazione ed il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità avrebbero assicurato la produzione di regolazioni non invadenti rispetto alle competenze nazionali e rispetto ai soggetti destinatari. Nello stesso periodo, si dava avvio anche alla prassi di pubblicare annualmente un *report* sullo stato dell'arte delle riforme avviate per il miglioramento della qualità della regolazione (*Better Law-Making Report*)<sup>115</sup>.

Nel 2000, in occasione del Consiglio europeo di Lisbona, veniva fatta richiesta alla Commissione di elaborare un Piano d'azione per i futuri *steps* della riforma della regolazione, elemento ritenuto cruciale per supportare la crescita della competitività dell'intera Comunità. La riforma della regolazione veniva considerata non tanto come obiettivo a se stante, ma piuttosto come una leva da utilizzare per raggiungere

---

<sup>113</sup> Iniziavano anche ad essere utilizzati *test* di calcolo di costi ed oneri imposti dalle regolazioni.

<sup>114</sup> Art. 5 del Trattato CE (ex art. 3B):

Sussidiarietà: "...la Comunità interviene...soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque...essere realizzati meglio a livello comunitario."

Proporzionalità: "L'azione della Comunità non va aldilà di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi..."

<sup>115</sup> Negli anni '90, oltre ai *Reports* annuali su *Better Law Making*, si susseguono una serie di *reports*, Libri bianchi e altri documenti (si pensi al Libro Bianco su Crescita, Competitività e Occupazione del 1993, al Rapporto Molitor del 1995, al Rapporto Koopmans del 1995, al Rapporto UNICE del 1995, al Memorandum Santer del 1996) che puntano l'attenzione sulla semplificazione amministrativa e sulla tematica della *better regulation*. Cavatorto S., *Unione Europea: molto rumore per nulla?*, op. cit., p. 284.

l'obiettivo primo della crescita della competitività (finalità prioritaria della Strategia di Lisbona lanciata nel 2000 e successivamente modificata nel 2005).

In questo contesto e con tali convinzioni, al fine di elaborare dei programmi di intervento in tema di regolazione, i Ministri della Funzione Pubblica dei Paesi membri organizzarono un gruppo di lavoro, composto da esperti e guidato dal presidente Mandelkern. Nel 2001, il gruppo pubblicò un *report* di straordinaria importanza (Rapporto Mandelkern <sup>116</sup>), che sarebbe stato, da lì in poi, considerato la base per la futura politica della *better regulation*.

Il Rapporto individuava programmi d'azione sia in riferimento al miglioramento della legislazione vigente sia rispetto alla legislazione futura. Nel primo campo, gli esperti promuovevano programmi di codificazione e di semplificazione del corpo normativo esistente. Nel secondo campo, venivano promosse l'introduzione e l'implementazione dello strumento dell'analisi di impatto della regolazione, sottolineando in modo particolare l'esigenza di realizzare consultazioni pubbliche che permettessero l'effettuazione di valutazioni ed analisi più significative e coerenti con le esigenze e le caratteristiche della società di riferimento. Il Rapporto individuava anche una serie di principi da considerarsi alla base di un corpo regolativo di elevata qualità: il principio della necessità, della sussidiarietà, della trasparenza, dell'*accountability*, dell'accessibilità e della semplicità.

A completare il quadro, veniva menzionata anche la necessità di ideare e costruire un sistema istituzionale votato ed impegnato alla riforma della regolazione, tenendo in

---

<sup>116</sup> *Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report*, 13 novembre 2001, presentato al Consiglio europea di Laeken del dicembre 2001, consultabile in [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf).

considerazione la necessità di coinvolgere anche i Paesi membri sia nella predisposizione di proposte regolatorie della Comunità e delle relative analisi di impatto, sia incentivandoli a perseguire a livello nazionale obiettivi simili di *better regulation*.

Il Rapporto Mandelkern non conteneva indicazioni puntuali sull'implementazione di strategie e di programmi, ma fu considerato un forte *input* per le iniziative della Comunità in riferimento alla politica della *better regulation*.

Poco dopo, nel 2002, la Commissione elaborò e rese noto un nuovo Piano d'Azione per la *Better Regulation*<sup>117</sup>. Il Piano, concordato tra Commissione, Parlamento e Consiglio, constava di otto comunicazioni, ognuna relativa ad un elemento della strategia globale. Così, venivano enunciati i principi generali e gli *standards* minimi per la consultazione, le caratteristiche e le linee guida dell'analisi di impatto, i programmi per la semplificazione ed il miglioramento dell'ambiente regolativo. In particolare, nella comunicazione relativa all'analisi di impatto, venne lanciato un nuovo modello di analisi, più completo e significativo del precedente modello BIA. Si trattava dell'*Integrated Impact Assessment*. Tale modello, ancor oggi in uso anche se modificato nel tempo<sup>118</sup>, prevede un'analisi a 360 gradi rispetto alle regolazioni da emanare, un'analisi riguardante non solamente la realtà delle imprese, ma tutta la realtà sociale di riferimento. Inoltre, il modello contiene non soltanto l'analisi dell'impatto economico, ma anche l'analisi dell'impatto sociale ed ambientale.

---

<sup>117</sup> Comunicazione della Commissione del 5 giugno 2002, COM (2002) 278.

<sup>118</sup> Nel 2005 sotto la Presidenza del Regno Unito, il modello dell'*Integrated Impact Assessment* ha subito una modifica di direzione. La Presidenza inglese ha posto particolare enfasi sulla semplificazione normativa e sulla riduzione di oneri amministrativi gravanti sui cittadini e sulle imprese ed in tale contesto ha anche introdotto la metodologia dello *Standard Cost Model*.



Relativamente agli ultimi sviluppi della politica della *better regulation*, recentemente nel 2009, dopo il primo aggiornamento avvenuto nel 2006 e il secondo nel 2008, ne è stato realizzato un terzo aggiornamento<sup>119</sup> nel quale viene effettuata una rassegna dei progressi realizzati dalla Comunità in tema di riforma della regolazione, vengono sottolineate le aree migliorabili e vengono individuati i successivi obiettivi da raggiungere in tema di semplificazione, analisi di impatto e cooperazione interistituzionale.

#### **4.2 L' *Integrated Impact Assessment***

Nell'Unione Europea, la Commissione è l'organo competente a promuovere la politica della *better regulation* e la diffusione dello strumento dell'analisi di impatto, strumento che viene utilizzato da tutti i dipartimenti. In questo ruolo, la Commissione si è occupata anche di elaborare e diffondere le linee guida per la predisposizione dell'*Impact Assessment* (IA), che nel 2006 e più recentemente nel 2009 sono state oggetto di una rivisitazione e di un aggiornamento<sup>120</sup>. Uno dei messaggi principali che la Commissione ha inteso far arrivare ai soggetti interessati riguarda la definizione di analisi di impatto, che non va considerata come un sostituto alle decisioni politiche, ma uno strumento di supporto a queste.

L'IA ha il compito di individuare e quantificare, ove possibile e necessario, gli effetti economici, sociali ed ambientali di una regolazione. Attraverso tale strumento, si cerca di promuovere la responsabilizzazione e la trasparenza dei *policy makers*, oltre

---

<sup>119</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Third strategic review of Better Regulation in the European Union*, COM(2009)15.

<sup>120</sup> La versione più recente: Commissione europea, *Impact Assessment Guidelines*, SEC (2009) 92, 15 gennaio 2009.

a promuovere la produzione di testi regolativi di elevato livello qualitativo così da rendere il corpo normativo non più ostacolo alla crescita economica ma strumento di supporto.

Nelle linee guida predisposte dalla Commissione un elemento ritorna spesso, il principio della proporzionalità. Realizzare un IA non è un'attività a costo zero, per tale motivo è necessario selezionare i casi in cui l'effettuazione dell'analisi apporti dei benefici maggiori dei costi. La Commissione ha individuato specifiche situazioni in cui sussiste l'obbligo di realizzare un'analisi di impatto formale: si tratta di tutte le iniziative legislative, i libri bianchi, i programmi di spesa che rientrano nel *Work Programme*<sup>121</sup> predisposto annualmente dalla stessa e delle iniziative che si prevede abbiano un impatto considerevole.

Inoltre, data la consapevolezza dei costi e dell'impegno necessari per realizzare un IA, si è ritenuto utile programmare l'attività. Così le analisi che si prevede di realizzare vengono inserite, nella forma di *Roadmaps*, nello *Strategic Planning and Programming Cycle*, un documento in cui la Commissione pianifica e programma le attività da realizzare nel corso dell'anno. In tal modo, è possibile individuare in anticipo le risorse, in termini di tempo, denaro e professionalità, da destinare alla predisposizione dei vari IA.

La *Roadmap* consiste in un documento che sostituisce il *Preliminary Impact Assessment*, previsto nel primo modello IA. Per ogni IA, la relativa preliminare *Roadmap* indica le informazioni disponibili, le informazioni che si intendono

---

<sup>121</sup> Il *Work Programme* è un documento predisposto annualmente dalla Commissione, in cui la strategia politica annuale viene tradotta in obiettivi politici, ovvero in programmi, iniziative legislative.

reperire, le modalità e i tempi stimati per realizzare l'analisi e gli effetti di ogni opzione regolatoria individuata. E' uno strumento che permette di avere un'idea iniziale del lavoro a cui l'amministrazione interessata va incontro e viene pubblicato insieme al *Work Programme*, così da permettere anche ai soggetti interessati di elaborare propri commenti e idee, che potranno successivamente essere espressi.

#### **4.2.1 La procedura IA**

Nello stabilire la profondità e la completezza dell'IA, viene ancora una volta applicato il principio della proporzionalità: più si prevede un impatto consistente, in termini economici, sociali o ambientali, più l'IA sarà approfondito e dettagliato e più risorse saranno impegnate nel realizzarlo <sup>122</sup>.

La procedura di predisposizione dell'IA consiste in sei principali *steps*, che individuano le varie fasi da seguire. Nella descrizione della fasi, la Commissione ha comunque voluto sottolineare il fatto che la preparazione dell'IA si sostanzia in un processo ciclico ed iterativo, in cui il lavoro effettuato nelle fasi iniziali viene rivisitato ed eventualmente corretto alla luce del lavoro effettuato nelle fasi successive. Questo permette di realizzare un'analisi completa e significativa, in cui i diversi elementi che la compongono sono al tempo stesso *inputs* ed *outputs* e come tali non possono e non devono essere scissi tra loro.

Il primo *step* consiste nell'individuazione e nella descrizione del problema da affrontare e risolvere. Questa fase, che può sembrare una formalità di poca rilevanza,

---

<sup>122</sup> Le linee guida 2009 (SEC 2009 92) descrivono orientativamente per ogni tipologia di proposta normativa (libri bianchi, programmi di spesa,..) ciò che con l'IA andrebbe approfondito e ciò che invece andrebbe evitato.

in realtà è il pilastro dell'intera analisi. Descrivere il problema significa innanzitutto delinearlo nel modo più preciso e concreto possibile, cercando di evitare descrizioni troppo generiche e fumose e spiegando anche il motivo per cui viene considerato un problema. Quindi, è necessario individuare e rendere note le cause chiave del problema, ovvero i fatti, le situazioni o i soggetti che sono responsabili della sua esistenza. Successivamente, va individuata la fonte di giustificazione dell'intervento dell'Unione Europea per capire se sia titolare o meno di un diritto di azione. Come si è accennato, infatti, proprio in ragione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, l'Unione Europea non è sempre il primo livello di governo che viene chiamato in causa in caso di necessità. Perciò, a rafforzare un eventuale diritto/dovere d'azione, è opportuno che venga delineato un possibile scenario futuro che si verificherebbe laddove non si decidesse di intervenire a livello europeo.

Individuato il problema e la giustificazione all'intervento comunitario, il *policy maker* è chiamato a definire gli obiettivi che intende raggiungere (secondo *step*). Affinché gli obiettivi risultino politicamente significativi, è necessario che questi abbiano delle caratteristiche particolari, definite all'interno delle linee guida: gli obiettivi devono essere specifici e univocamente definiti; misurabili, così da facilitare il monitoraggio dell'azione politica rispetto al loro raggiungimento; ampiamente accettati e condivisi dai soggetti regolatori a tutti i livelli e dai soggetti destinatari dell'azione politica; realistici e, quindi, consapevolmente definiti rispetto alle potenzialità e ai limiti dell'azione politica; e, infine, legati a scadenze temporali predeterminate, così da responsabilizzare il *policy maker* rispetto a impegni

definiti<sup>123</sup>. Inoltre, nell'individuazione degli obiettivi, che vengono differenziati in obiettivi generali, specifici ed operativi, è necessario che il regolatore si assicuri che questi siano conformi e coerenti rispetto alle linee politico-strategiche dell'Unione Europea.

La terza fase consiste nell'individuazione delle opzioni regolative (e non), dirette a risolvere il problema prospettatosi. Inizialmente, dovrebbe essere individuato un numero piuttosto ampio di opzioni realizzabili, includendo in queste anche l'opzione zero (vale a dire un non intervento da parte dell'Unione Europea). Dall'ampio bacino di opzioni individuate, viene effettuato un iniziale *screening* così da arrivare ad un numero ristretto di opzioni. Le opzioni vengono valutate rispetto alle caratteristiche di ognuna e rispetto a tre criteri principali: l'efficacia, ovvero la capacità di raggiungere gli obiettivi, l'efficienza, ovvero il rapporto tra risorse necessarie e obiettivi raggiunti e la consistenza, ovvero la capacità di limitare gli eventuali *trade-offs* tra il campo economico, sociale ed ambientale.

Individuato il *range* ristretto di opzioni, si affronta una delle fasi più delicate, ovvero la valutazione dell'impatto di ognuna di esse in campo economico, sociale ed ambientale (quarto *step*). La profondità dell'analisi anche questa volta dipende dall'applicazione del principio di proporzionalità. Laddove si prevede, infatti, un impatto forte e consistente, sarà necessario effettuare un'analisi più approfondita che va oltre la descrizione qualitativa, e, ove possibile, arriva alla quantificazione e alla monetizzazione dell'impatto (analisi costi-benefici). Nel momento in cui si analizza l'impatto di ciascuna opzione, risulta necessario e quasi implicito per l'analista

---

<sup>123</sup> Nelle linee guida, gli obiettivi con tali caratteristiche vengono definiti SMART (*Specific, Measurable, Accepted, Realistic and Time-dependent*).

individuare i soggetti destinatari dell'impatto e, pertanto, i principali interessati all'analisi. Rispetto a tali soggetti, che per comodità possono essere raggruppati in gruppi rappresentativi, si individuano e si valutano sia gli effetti diretti sia gli effetti indiretti che la realizzazione di ciascuna opzione comporta. Lo strumento favorito a tale scopo è quello della consultazione pubblica, che viene utilizzata non solo in tale fase ma nell'intero procedimento IA. In effetti, la realizzazione delle consultazioni dà avvio ad un vero e proprio procedimento a se stante, consideratane la centralità e l'importanza. Perciò, anche per la consultazione si individuano gli obiettivi, i soggetti destinatari, le modalità di realizzazione, i criteri di valutazione dei risultati. La consultazione permette un contatto diretto con le realtà in cui la futura regolazione andrà ad impattare, perciò è un'attività che va curata con estrema attenzione.

La fase successiva (quinto *step*) consiste nella comparazione delle opzioni e dei relativi impatti, bilanciandone i vantaggi e gli svantaggi. Dalla comparazione risulterà una graduatoria delle opzioni e conseguentemente l'opzione preferita.

Nell'ultima fase della procedura (sesto *step*), infine, vengono individuate e definite le modalità di valutazione e di monitoraggio dell'implementazione dell'opzione ritenuta migliore, così da assicurare il rispetto delle disposizioni e delle norme che vengono pubblicate.

#### **4.2.2 La qualità dell'IA**

Il tema della qualità dell'IA risulta strettamente connesso con l'efficacia e il miglioramento dello strumento. Assicurare un buon livello qualitativo, attraverso

adeguati sistemi istituzionali e procedurali, significa raggiungere l'obiettivo di produrre regolazioni di altrettanto livello qualitativo. L'importanza della qualità IA è ben nota alla Commissione, la quale è costantemente impegnata a far in modo che vengano realizzati IA di elevato livello qualitativo <sup>124</sup>.

Fino al 2006, il controllo della qualità delle analisi realizzate era ancora incompleto, poiché affidato esclusivamente a soggetti interni alle amministrazioni e non indipendenti. Si trattava dei dipartimenti proponenti e protagonisti della predisposizione dell'IA, che, insieme all'unità centrale dell'IA dello stesso dipartimento, si occupavano della qualità in tutto il processo di elaborazione dell'analisi. In aggiunta a tali soggetti, un ulteriore controllo avveniva da parte dell'*Inter-Service Steering Group* e dell'*Inter-Service Consultation*, chiamati a dare supporto ai dipartimenti.

Nel 2006, il Presidente della Commissione, Barroso, convinto dell'inadeguatezza del sistema di controllo IA, ha provveduto a costituire un nuovo soggetto istituzionale, l'*Impact Assessment Board*, la cui attività va ad aggiungersi a quella dei soggetti summenzionati già prevista.

Il *Board* ha la peculiarità di essere indipendente rispetto ai dipartimenti che elaborano le analisi di impatto e questa caratteristica conferisce alla sua attività un alto valore aggiunto. La funzione del *Board* consiste nel dare consigli e opinioni indipendenti relativamente alle analisi in corso di elaborazione o già completate,

---

<sup>124</sup>Commissione Europea, *Better Regulation and enhanced Impact Assessment*, SEC (2007) 926.

sovrintendendo alla corretta applicazione delle linee guida e degli *standards* concordati <sup>125</sup>.

Il *Board* si inserisce prevalentemente nella fase finale della predisposizione dell'analisi, ma è anche promossa un'interazione più continuativa e costante con il dipartimento protagonista che può adirlo ad ogni stadio dell'analisi, permettendo in tal modo un lavoro collaborativo e costruttivo.

L'*output* del lavoro del *Board* è un'opinione sulla qualità dell'analisi realizzata, da cui il dipartimento dovrebbe prendere spunto per apportare eventuali modifiche al fine di migliorare l'analisi stessa. Nonostante il *Board* non abbia un potere di veto, la sua presenza e la sua attività hanno contribuito notevolmente al miglioramento qualitativo delle analisi e ciò si può dedurre dal numero relativamente consistente di analisi modificate alla luce delle indicazioni e dei suggerimenti forniti dal *Board* <sup>126</sup>.

### **4.3 Futuri sviluppi**

Il percorso seguito fino ad oggi all'interno dell'Unione Europea è certamente meritevole di approvazione e riconoscimento. Pur tuttavia ancora molta strada può essere percorsa con l'obiettivo di migliorare costantemente il sistema di *better regulation* costruito nel tempo. I miglioramenti apportabili riguardano sia la procedura IA (migliore selezione delle iniziative da sottoporre ad IA in base alla loro

---

<sup>125</sup> Il *Board* ha scrutinato più di 100 analisi di impatto, corrispondenti a quasi tutte le iniziative della Commissione per l'anno 2007. Si veda *Impact Assessment Board-Report for the year 2007*, [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm).

<sup>126</sup> Nel 90% dei casi sottoposti al giudizio del *Board* nel corso del 2007, le analisi hanno subito variazioni in risposta alle opinioni fornite dal *Board* (41% cambiamenti sostanziali, 31% cambiamenti parziali, 18% piccoli cambiamenti). Commissione europea, *Impact Assessment Board, Report for the Year 2007*, SEC (2008) 120.



natura più o meno strategica, maggiore enfasi sul principio di proporzionalità e sul ruolo delle consultazioni) sia la natura dell'IA. A questo riguardo, un'interessante proposta prevede di trasformare l'IA in un documento "vivente" e incrementale rispetto all'*iter* di produzione normativa <sup>127</sup>.

Ad oggi l'IA viene effettuato dalla Commissione nella fase di presentazione della proposta normativa senza seguirne poi lo sviluppo in seno alle altre istituzioni (Parlamento e Consiglio). Nonostante, infatti, il Parlamento e il Consiglio siano chiamati ad effettuare l'IA sui maggiori emendamenti, così come indicato nell'*Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking* (2003) e nel *Common Approach to Impact Assessment* (2005), di fatto le due istituzioni non hanno mai sentito ciò come un impegno vincolante. In questo modo, lo strumento dell'IA viene depotenziato poiché, non seguendo l'*iter* normativo, non risulta pienamente significativo.

L'IA dovrebbe, invece, essere realizzata, nel rispetto del principio di proporzionalità e con la collaborazione di tutte le istituzioni coinvolte, lungo tutto il percorso che viene seguito da una proposta normativa. Semplificando, il percorso potrebbe essere suddiviso in tre *steps*:

- Dopo la pubblicazione del Libro Verde, dovrebbe essere realizzata un'IA di accompagnamento al Libro Bianco. In questo caso, essendo la proposta normativa ad un livello primordiale, secondo il principio di proporzionalità il livello di approfondimento dell'IA dovrebbe essere non elevato (qual è il fallimento di mercato? E' auspicabile e necessaria un'azione a livello europeo? Quali le possibili opzioni normative?).

---

<sup>127</sup> Kurpas S., P. M. Kaczynski, A. Renda, L. A. Montoya, L. Schrefler, *Policy-Making in the EU, Achievements, Challenges and Proposals for Reform*, CEPS, 2009, pp. 31-54.

- Superata la fase del Libro Bianco, la presentazione della vera e propria proposta normativa da parte della Commissione dovrebbe essere accompagnata da un'IA piuttosto approfondita, includendo sia considerazioni di carattere qualitativo che quantitativo (dovrebbero essere realizzate analisi economiche attraverso l'ACB o l'ACE).
- Per finire, la proposta verrà approvata dal Consiglio e Parlamento (in base alle diverse procedure decisionali, oggi soprattutto secondo la procedura della co-decisione) subendo eventuali modifiche. La Commissione dovrebbe impegnarsi ad aggiornare l'IA rispetto agli emendamenti apportati, assumendo su di sé l'intera responsabilità dell'IA.

L'approccio incrementale renderebbe l'IA uno strumento illustrativo rispetto all'intera evoluzione della proposta normativa e ciò potrebbe avere un indiscusso vantaggio anche per gli Stati membri che, in tal modo, avrebbero un importante riferimento per recepire e dare attuazione alla normativa.

#### **4.4 Misurazione e riduzione degli oneri amministrativi**

Nell'ambito della politica di *better regulation* dell'Unione Europea, particolare attenzione è da qualche anno rivolta alla misurazione e alla successiva riduzione degli oneri amministrativi gravanti sull'attività delle imprese<sup>128</sup>. L'enfasi su questo aspetto è giustificata dalla consapevolezza che per perseguire l'obiettivo ultimo della

---

<sup>128</sup> Senato della Repubblica, *Le iniziative dell'Unione Europea per la riduzione degli oneri amministrativi*, Servizio per la qualità degli atti normativi, Documentazione e ricerche n. 56, 20 Marzo 2007.

crescita economica e dell'aumento della competitività è necessario concentrarsi sulle attività delle imprese, in particolare le PMI. Ciò è tanto più vero in un momento congiunturale, come quello attuale, in cui la crisi finanziaria ed economica si è abbattuta in modo violento sul tessuto imprenditoriale. Da studi recenti effettuati dalla Commissione europea è emerso che l'attività economica svolta sul territorio europeo risulta gravemente ostacolata dalla presenza di costi amministrativi inutili e sproporzionati e una riduzione degli stessi potrebbe apportare benefici significativi (si è stimato che con una riduzione del 25% si potrebbero determinare benefici fino a 150 milioni di euro pari circa all'1,5% del PIL europeo <sup>129</sup>). Secondo la Commissione europea, la riduzione degli oneri amministrativi ridondanti consentirà alle imprese di migliorare la loro produttività e concorrenzialità a livello globale, ciò è ancora più vero nel caso delle piccole e medie imprese.

Le istituzioni europee, a partire dal 2006, hanno così messo in piedi un programma ambizioso di misurazione dei costi amministrativi e di riduzione degli oneri, che coinvolge anche il livello statale. Nel 2006, è stato effettuato uno studio pilota che ha permesso di individuare i settori più gravati dai costi amministrativi. Successivamente, nel gennaio 2007, è stato lanciato il "Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea" <sup>130</sup>, con il quale la Commissione, oltre a definire i settori di intervento su cui concentrare gli sforzi (13

---

<sup>129</sup> Commissione europea, *Misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*, COM (2006) 691.

<sup>130</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione europea*, COM (2007) 23.

settori <sup>131</sup>) e le tipologie normative da sottoporre all'esame (regolamenti, direttive e connesse misure nazionali di recepimento ed attuazione), ha proposto un obiettivo quantitativo di riduzione degli oneri amministrativi del 25% entro il 2012 da conseguirsi sulla base di una preventiva misurazione degli oneri attraverso lo SCM in versione europea che solo marginalmente si discosta dallo SCM tradizionale.

L'obiettivo è stato successivamente condiviso dal Consiglio europeo di primavera 2007 che, nella stessa occasione, ha sottolineato la necessità di uno sforzo congiunto (Unione Europea, Paesi membri) per ridurre in maniera significativa gli oneri. In considerazione del fatto che gli oneri gravanti sulle imprese europee derivano non solo dalla legislazione europea ma anche dalla legislazione nazionale, il Consiglio, su impulso della Commissione, ha invitato gli Stati membri a porre in essere piani d'azione nazionali coerenti con gli obiettivi comunitari. Il Piano d'Azione del 2007 prevede che gli Stati membri entro il 2009 abbiano completato le misurazioni relative agli obblighi informativi nei principali settori nazionali e regionali, precedentemente individuati.

L'attività di misurazione dei costi amministrativi costituisce obiettivo intermedio e base di partenza per il conseguimento dell'obiettivo finale di riduzione degli oneri amministrativi e quindi dell'eccessiva burocrazia che danneggia le imprese. La riduzione degli oneri potrà avvenire in diverse modalità:

---

<sup>131</sup> Questi i settori: diritto societario, legislazione farmaceutica, ambiente di lavoro e rapporti di lavoro, legislazione fiscale (IVA), statistiche, agricoltura e sovvenzioni agricole, sicurezza alimentare, trasporti, pesca, servizi finanziari, ambiente, politica di coesione, appalti pubblici.

- riduzione della frequenza della trasmissione di informazioni al minimo necessario per soddisfare gli obiettivi della legislazione;
- verifica che non venga richiesta più volte la stessa informazione attraverso canali diversi e eliminazione degli eventuali doppioni;
- richiesta di trasmissione di informazioni per via elettronica e via web laddove ora è richiesto l'invio di informazioni su carta;
- introduzione di soglie per le prescrizioni in materia di informazione, limitandole il più possibile per le piccole e medie imprese o ricorso a campionamenti;
- valutazione della possibilità di sostituire gli obblighi di informazione imposti a tutte le imprese di un settore con un'impostazione in funzione del rischio, limitando le prescrizioni di fornire informazioni agli operatori che sopportano i rischi maggiori;
- riduzione o soppressione di prescrizioni di trasmissione di informazioni allorché queste si riferiscono a disposizioni legislative non più in vigore o modificate successivamente alla loro adozione;
- chiarimenti, a livello ufficiale, sugli atti legislativi complessi che possono rallentare l'attività delle imprese e che rendono necessaria una consulenza legale.

Il Programma varato dalla Commissione è caratterizzato da un'interazione costante tra la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri: da una parte la Commissione e gli Stati membri sono chiamati a misurare gli oneri e a redigere piani di riduzione

degli stessi, relazionando annualmente al Consiglio; dall'altra parte, il Consiglio svolge un ruolo di monitoraggio rispetto ai risultati raggiunti. Il Consiglio europeo di primavera 2012 potrà fare il bilancio di tutto il programma strategico.

#### **4.4.1 I risultati raggiunti**

Nell'ottobre 2009 sono stati pubblicati dalla Commissione i risultati parziali raggiunti dall'Unione Europea nell'ambito del Programma di riduzione degli oneri amministrativi<sup>132</sup>. La Commissione ha proceduto ad individuare gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei 13 settori di intervento rispetto ai quali ha proposto o messo già in atto misure di riduzione che permetterebbero di superare abbondantemente l'obiettivo prefissato del 25%. Le misure di riduzione possono distinguersi in: misure adottate (33 proposte della Commissione adottate da Parlamento e Consiglio, 15 misure esecutive adottate dalla Commissione); misure proposte (18 misure presentate dalla Commissione); e misure "in preparazione". Si è stimato che, laddove tutte le suddette misure andassero in porto, si giungerebbe ad una riduzione degli oneri amministrativi di circa 40,4 bilioni di euro, pari al 33% rispetto al carico di oneri iniziali, risultato esuberante rispetto all'obiettivo del 25%<sup>133</sup>. La stima di questi dati dimostra l'esistenza di un ampio margine di miglioramento dello stato attuale della regolamentazione e un conseguente presumibile miglioramento della competitività delle imprese che sarebbero liberate da un peso normativo ingente, peraltro superfluo.

---

<sup>132</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, *Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'UE - Piani settoriali di riduzione e azioni 2009*, COM (2009) 544.

<sup>133</sup> COM (2009) 544, p.7.

Sulla base dei dati raccolti presso le imprese e delle stime effettuate, la Commissione ha evidenziato le seguenti considerazioni critiche:

- un'alta percentuale di oneri amministrativi deriva da un numero limitato di obblighi informativi di soli 2 dei 13 settori di intervento (gli oneri del settore Fiscalità e Diritto societario contano per più dell'80% del totale degli oneri misurati; i 10 più importanti obblighi di informazione rappresentano oltre il 77% dell'onere complessivo).
- Gli obblighi di informazione generalmente impongono un onere in proporzione più elevato per le piccole e medie imprese. Le PMI spesso non hanno le risorse e le competenze per accedere alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione più avanzate che permettano di adempiere agli obblighi più facilmente.
- Il “fattore di irritazione”<sup>134</sup> provocato da un obbligo di informazione è spesso indipendente dall'onere imposto.
- E' stato stimato che il 32% degli oneri amministrativi comunitari dipendono dalla decisione di alcuni Stati membri di andare oltre le prescrizioni legislative dell'UE e dall'inefficacia delle rispettive procedure amministrative.

Tali elementi dovrebbero essere ritenuti dalla Commissione non solo considerazioni di accompagnamento illustrativo ai risultati raggiunti, ma anche e soprattutto una

---

<sup>134</sup> Il fattore dipende dall'accettazione dell'obiettivo politico, dall'utilità percepita dell'informazione e dalla facilità di interazione con le competenti autorità.

base utile per il proseguimento del percorso. Così in linea con quanto esposto, l'azione della Commissione, che dovrebbe essere sempre congiunta agli sforzi nazionali, dovrebbe anche concentrarsi sui settori maggiormente "onerosi" così come sulla realtà delle PMI.

I risultati raggiunti fino ad oggi dimostrano che i margini di miglioramento sono presenti e sono anche ben più ampi di quanto atteso inizialmente. Questo costituisce certamente un significativo impulso verso un impegno costante e condiviso sia a livello interistituzionale europeo sia a livello nazionale.

A fronte di queste note positive, è tuttavia vivo il dubbio circa l'effettiva potenzialità di un programma di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi con le caratteristiche assunte fino ad oggi dal programma europeo. Il principale nodo concerne la limitatezza del programma che, al contrario dell'analisi di impatto della regolazione, ha un oggetto di esame e misurazione molto ristretto, gli oneri amministrativi, e un ambito di intervento altrettanto ristretto, 13 settori. Si auspica, pertanto, un'estensione sia dell'ambito di intervento sia dell'oggetto (includendo nella misurazione anche i costi sostanziali della regolazione, cd. *compliance costs*). Inoltre, sarebbe accolta favorevolmente anche un'integrazione effettiva dello SCM, quindi della misurazione degli oneri, all'interno dell'IA. In questo modo, potrebbe essere monitorato anche il carico di oneri amministrativi relativo alla regolazione in progetto e non solo alla regolazione vigente. In realtà, le linee guida 2009 prevedono che all'interno dell'IA venga dato spazio alla misurazione degli oneri, tuttavia dai



dati disponibili risulta che solo raramente la Commissione procede alla misurazione degli oneri all'interno dell'IA<sup>135</sup>.

---

<sup>135</sup> Kurpas S., P. M. Kaczynski, A. Renda (coordinator), L. A. Montoya, L. Schrefler, *Policy-making in the EU, Achievements, Challenges, and Proposals for Reform*, CEPS, 2009, pp. 49-51.

### **CAPITOLO III**

#### **L'esperienza italiana dell'AIR nella regolazione di provenienza governativa e nelle autorità indipendenti. Il caso dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas**

Nel seguente capitolo, verrà analizzata l'introduzione dell'AIR in Italia sia con riferimento alla realtà delle amministrazioni ministeriali sia con riferimento alla realtà delle autorità indipendenti.

L'analisi di impatto è entrata nella prassi normativa del nostro Paese solo recentemente su spinte internazionali e, con molta difficoltà, soprattutto per le realtà ministeriali, sta entrando nella prassi amministrativa.

Nella prima parte del capitolo, verrà analizzata l'introduzione dell'AIR nella realtà delle amministrazioni ministeriali. Si farà riferimento al quadro normativo che ha condotto all'attuale sistema AIR, del quale verranno descritte le principali caratteristiche e le criticità.

Successivamente, viene presentata l'introduzione dell'AIR nell'attività regolativa delle autorità indipendenti. Nel sistema AIR a regime, la legge 29 luglio 2003 n. 229, all'articolo 12 stabilisce l'obbligo per le autorità amministrative indipendenti "di dotarsi nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti" di metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione "per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione e, comunque, di regolazione" (comma 1). L'AIR, in tale contesto, ricopre un duplice ruolo: il tradizionale ruolo di strumento a supporto del regolatore (a valenza interna) ed il

ruolo di strumento di legittimazione nell'*input* e nell'*output* delle autorità (a valenza esterna), con un valore aggiunto rispetto ai tradizionali strumenti utilizzati in tal senso. In questo quadro, ci si soffermerà sull'esperienza AIR di una specifica autorità, l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas (AEEG), che ha mostrato di introdurre ed utilizzare a regime l'AIR in modo quasi esemplare. Si descriverà il sistema AIR nella fase sperimentale e nella fase a regime e in conclusione verranno analizzate le criticità rilevate nel sistema AIR a regime predisposto dalla stessa.

## **1. Contesto politico-legislativo**

La strada verso l'introduzione dell'AIR ha inizio alla fine degli anni '90, quando, sotto la pressione della globalizzazione e del dibattito europeo ed internazionale sulla *better regulation*, il legislatore italiano ha cominciato a preoccuparsi del tema della semplificazione amministrativa e legislativa e del miglioramento dell'attività nomopoietica.

In un periodo di apertura dei mercati e di pressioni competitive sovranazionali, le procedure amministrative ed il corpo normativo vigenti erano percepiti e considerati eccessivamente gravosi, tali da frenare bruscamente la dinamica dell'economia nazionale <sup>136</sup>. Alla luce di ciò, si realizzò un intervento bidirezionale <sup>137</sup>: da una parte, si pensò alla semplificazione delle procedure amministrative e parallelamente alla semplificazione ed al miglioramento della regolazione, con lo scopo di ridurre un

---

<sup>136</sup> OECD, *Regulatory reform in Italy, op. cit.*, pp. 5-9.

<sup>137</sup> L'intervento bidirezionale, semplificazione e miglioramento della regolazione esistente e miglioramento della regolazione futura, è ritenuto cruciale anche dall'OCSE. Si veda Jacobs S. et al., *Regulatory quality and public sector reform*, in *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*, Paris, 1997.

consistente peso in capo alle imprese ed ai cittadini costretti a rispettare le macchinose procedure burocratiche e a rispettare le numerose leggi, a volte anche contrastanti e poco comprensibili.

In questo clima riformatore <sup>138</sup>, alla fine degli anni '90, si colloca il cosiddetto pacchetto legislativo Bassanini (in cui proseguiva la riforma volta alla semplificazione amministrativa avviata nei primi anni '90 e prendeva avvio la riforma per il miglioramento della qualità della regolazione futura).

Le prime due leggi Bassanini, la legge 15 marzo 1997 n. 59 e la legge 15 marzo 1997 n. 127, avevano lo scopo di attuare il cosiddetto federalismo amministrativo e di riorganizzare la pubblica amministrazione in un'ottica più efficientistica, con l'obiettivo di eliminare l'autoreferenzialità dell'apparato pubblico e di direzionarne l'attività verso le esigenze dei cittadini-elettori. La legge n. 59 del 1997 si configura come una legge delega finalizzata ad attribuire al Governo il potere di emanare decreti delegati al fine di dare attuazione alle linee guida indicate dal Parlamento, ovvero: su una spinta di carattere europeo, e quindi sovranazionale, si puntava alla semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici imposti alle attività private; e si intendeva anche realizzare il federalismo amministrativo <sup>139</sup>, quindi il massimo conferimento possibile in termini di competenze amministrative ai governi locali, sulla base dei principi di sussidiarietà, efficienza, economicità,

---

<sup>138</sup> La tendenza verso la modernizzazione del sistema amministrativo si sviluppa in due tappe principali: negli anni '90/'93 vengono introdotte disposizioni sul procedimento amministrativo, sulle autonomie, sull'elezione diretta degli amministratori locali e sulla privatizzazione del pubblico impiego; negli anni '97/'99 (stagione "Bassanini") si provvede alla semplificazione ed al riordino della pubblica amministrazione, al compimento della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico ed al cosiddetto federalismo amministrativo.

<sup>139</sup> Si parla di "terzo decentramento", dopo quelli del 1970/72 e del 1975/77, considerato il livello massimo di decentramento a Costituzione invariata.

adeguatezza e differenziazione. Alla legge n. 59 del 1997 seguì la legge n. 127 del 1997 (cosiddetta Bassanini *bis*), relativa alla semplificazione amministrativa. La legge aveva l'obiettivo di ridisegnare l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione pubblica, con particolare riferimento a quella locale. La riforma si incentrava su due aspetti principali: lo snellimento dei procedimenti e la riorganizzazione degli uffici.

In questo quadro, con la prima legge di semplificazione <sup>140</sup>, la legge 8 marzo 1999 n. 50 adottata ai sensi dell'art. 20, legge n. 59 del 1997, venne introdotta l'AIR, in qualità di strumento volto al miglioramento della produzione normativa.

## **2. L'introduzione dell'AIR nella regolazione di provenienza governativa**

La legge n. 50 del 1999, che introduce l'AIR, ha focalizzato l'attenzione su tre principali linee di intervento:

- 1) la razionalizzazione del corpo normativo esistente ed in vigore, nell'ottica della semplificazione;
- 2) l'introduzione e l'implementazione di strumenti regolatori volti a migliorare la qualità della regolazione, quali l'analisi di impatto della regolazione (con l'obiettivo di valutare *ex ante* l'impatto economico, sociale ed ambientale dei testi legislativi da emanare) e l'analisi tecnica legale (con l'obiettivo di valutare *ex ante* la qualità dei testi di legge);
- 3) la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure burocratiche.

---

<sup>140</sup> La legge di semplificazione, da adottarsi in teoria annualmente, ha la finalità di mettere periodicamente il legislatore nelle condizioni di dover riflettere sulla necessità di semplificare e migliorare l'attività normativa e l'attività amministrativa, delegando a tal fine l'Esecutivo ad adottare decreti legislativi e regolamenti.

L'introduzione dell'AIR avveniva contemporaneamente ad altri cambiamenti ma, a differenza di altri strumenti e di altre disposizioni, l'AIR implicava un forte cambiamento culturale. In ragione di ciò e dei costi da sostenere per l'ingresso dell'AIR, si optò per un'introduzione graduale.

L'intenzione del legislatore per la gradualità è riscontrabile nel raffronto tra disegno di legge e legge. Il disegno di legge ed il sistema AIR in essa previsto subirono delle modifiche in corso di approvazione.

L'articolo 3 del disegno di legge, infatti, imponeva l'immediato obbligo di AIR, prevedendo che le relazioni illustrative degli schemi di atti normativi governativi e di regolamenti ministeriali ed interministeriali, volti a disciplinare aspetti organizzativi o procedurali dell'attività amministrativa, dovessero obbligatoriamente contenere l'AIR.

A fronte di tale intenzione, il legislatore in fase di approvazione cambiò approccio. Nel testo definitivo, infatti, fu previsto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, fossero definiti "a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali" (art. 5, comma 1, legge n. 50 del 1999), oltre a ciò fu disposta la possibilità per le Commissioni parlamentari di richiedere una relazione AIR rispetto agli schemi di atti normativi e ai disegni di legge di origine governativa e non.

Dall'immediata introduzione dell'uso dell'AIR prevista nel disegno di legge si passò, dunque, ad un sistema di “doppio binario”<sup>141</sup>. Mentre nel disegno di legge si prevedeva un unico sistema a regime per gli atti governativi, disponendo da subito l'obbligatorietà AIR, nel testo definitivo fu previsto un sistema a regime per le Commissioni e fu prevista una fase sperimentale (di cui non si specificavano tempi e modalità di stabilizzazione e di messa a regime) relativamente agli atti del Governo. Il “doppio binario” si distingueva, quindi, da una parte nell'AIR ad uso parlamentare (Commissioni) e dall'altra parte nell'AIR ad uso dell'Esecutivo.

La “cautela” è riscontrabile non solo nella previsione di una fase di sperimentazione per l'AIR ad uso governativo, ma anche nel significato e nel ruolo assunto dall'AIR.

L'AIR così come concepito nel disegno di legge poteva essere, da subito, un utile strumento di *accountability* nel rapporto Governo – Parlamento. Il Governo, infatti, attraverso l'AIR poteva rendere la sua attività più trasparente e *accountable* verso il Parlamento e questo ne poteva beneficiare, risultando maggiormente consapevole e informato delle scelte governative. Nel testo approvato, visto che il sistema a regime fu previsto solo per le Commissioni, si può affermare che l'AIR, almeno nella fase sperimentale, non ha potuto esplicitare completamente il suo potenziale di strumento di *accountability*<sup>142</sup>.

Con la legge n. 50 del 1999, parallelamente alle novità introdotte nell'approccio e nelle procedure, furono introdotte novità anche dal punto di vista istituzionale,

---

<sup>141</sup> Mariuzzo P., *Attuale ambivalenza istituzionale ed operativa dell'AIR*, in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla “analisi di impatto della regolamentazione”*, Collana Studi e Ricerche della SSPA n. 3, 2003, pp. 73-74.

<sup>142</sup> Mariuzzo P., *op. cit.*, pp. 73-74.

prevedendo di costituire un gruppo di lavoro stabile governativo dedito all'attività di semplificazione, il Nucleo Stabile per la Semplificazione delle Norme e delle Procedure, che avrebbe dovuto collaborare con il già attivo Dipartimento degli Affari Giuridici e Legali (DAGL). Successivamente, con la legge 6 luglio 2002 n. 137, il Nucleo venne abolito e presso il Dipartimento della Funzione Pubblica fu istituito, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, "un ufficio dirigenziale di livello generale, alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi, con il compito di coadiuvare il Ministro nell'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure" (art. 11).

## **2.1 La fase di sperimentazione**

Lo strumento e l'approccio AIR erano completamente estranei alla realtà in cui vennero inseriti e, come si è appena ricordato, il regolatore optò per un'introduzione lenta e graduale che si concretizzò nel periodo di sperimentazione (relativa all'AIR ad uso governativo).

La fase sperimentale ebbe inizio nel 2000 con l'emanazione di una direttiva governativa<sup>143</sup> che definiva tempi e modalità di realizzazione dell'Analisi Tecnico-Normativa<sup>144</sup> (ATN) e, in via sperimentale, per la durata di un anno, dell'AIR.

Relativamente all'AIR, la direttiva prevedeva tre fronti di lavoro:

---

<sup>143</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000.

<sup>144</sup> L'ATN è l'analisi di compatibilità giuridica del testo rispetto al contesto normativo di riferimento, volta a verificare la correttezza dei riferimenti normativi, le tecniche di modificazione e abrogazione delle disposizioni vigenti e ad analizzare la giurisprudenza in materia.



- 1) l'istituzione di un servizio di *help desk* allo scopo di dare supporto tecnico ai soggetti impegnati nella predisposizione dell'AIR;
- 2) l'organizzazione di un programma di formazione diretto ai soggetti coinvolti nel sistema AIR;
- 3) la predisposizione di un manuale volto a spiegare e chiarificare i metodi e le tecniche necessarie per realizzare l'AIR.

Tale direttiva ebbe il merito di definire e di ufficializzare il contenuto “necessario” del processo AIR, che poteva, e può, considerarsi un “quasi – procedimento” amministrativo con specifiche fasi e procedure <sup>145</sup>.

Il procedimento AIR, così come proposto, si componeva di due momenti <sup>146</sup>. Nella prima parte del procedimento, l'amministrazione interessata era chiamata a predisporre un'AIR preliminare, che aveva l'obiettivo di rendere noti i bisogni economico-sociali da soddisfare con la regolazione, gli obiettivi da raggiungere, le opzioni di intervento e le relative analisi. L'AIR preliminare così predisposta doveva essere indirizzata al Nucleo per la Semplificazione, chiamato a realizzare un'analisi legale e budgetaria.

A questo punto iniziava la seconda parte del processo/procedimento che si sostanziava nella predisposizione dell'AIR finale da parte del soggetto interessato. L'AIR finale consisteva nell'individuazione dell'opzione di intervento preferita, sulla base delle valutazioni e delle analisi presentate nella scheda preliminare, seguita da

---

<sup>145</sup> Si veda De Benedetto M., *Un “quasi-procedimento”* in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla “analisi di impatto della regolamentazione”*, Collana Studi e Ricerche della SSPA n. 3, 2003.

<sup>146</sup> OECD, *Regulatory Reform in Italy*, *op. cit.*, pp.28-30.

un'analisi approfondita dell'impatto che l'opzione prescelta aveva sulla realtà in cui si inseriva.

Nel 2001, un'ulteriore direttiva governativa fu approvata <sup>147</sup>, con lo scopo di allargare il campo di applicazione AIR e di ampliare il progetto di formazione del personale così da rendere sempre più familiare l'approccio AIR. Anche nella seconda direttiva si sottolineò l'opportunità di introdurre l'approccio AIR e l'analisi economica nel settore legislativo gradualmente così da permetterne la metabolizzazione all'intero sistema. Tale direttiva si preoccupava, inoltre, anche degli aspetti organizzativi/strutturali, che, invece, erano stati trascurati dalla prima direttiva: venne, infatti, individuato un comitato di indirizzo a cui veniva attribuita la guida strategica della sperimentazione AIR.

I risultati del periodo di sperimentazione non furono particolarmente soddisfacenti. Nonostante, infatti, i buoni propositi e la gradualità di introduzione, l'ingresso dell'AIR nel sistema normativo incontrò non pochi ostacoli <sup>148</sup>. Risultò, infatti, alquanto complesso inserire un approccio di analisi economica in un campo fino ad allora totalmente soggetto a dinamiche politiche, quale il campo legislativo (la non obbligatorietà, tra l'altro, non favorì il superamento delle resistenze). Le difficoltà si

---

<sup>147</sup> Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001.

<sup>148</sup> Nonostante le difficoltà, l'approccio AIR fu introdotto anche a livello regionale (senza un obbligo di legge) ed a livello di autorità indipendenti di regolazione, in base alla legge n. 229 del 2003. Per la realtà regionale la qualità delle regolazione è diventata sempre più cruciale ed indispensabile per l'intero Paese. Con la riforma del 2001 del titolo V della Costituzione, infatti, l'Italia ha attuato un processo di decentramento legislativo, dal quale il ruolo delle regioni e delle fonti normative regionali ne è uscito alquanto rafforzato. In base al riparto di competenze normative tra Stato e regioni, in alcune materie l'attività normativa regionale si impone su quella statale, pur nei limiti imposti dall'ordinamento. In ragione di ciò, la tematica della qualità regolativa risulta rilevante tanto a livello statale quanto a livello regionale.

incontrarono sia nel far accettare agli operatori e alle amministrazioni una nuova mentalità ed nuovo approccio, sia nell'introdurre il sistema AIR in un sistema nomopoietico già ampiamente strutturato e cristallizzato<sup>149</sup>. Da sottolineare è, inoltre, il fatto che il disegno del sistema AIR non permetteva, per come era strutturato, un'introduzione dell'AIR efficace ed efficiente. Diversi erano le ragioni: l'AIR non era obbligatoria e, quando veniva realizzata lo si faceva troppo tardi, cosicché non apportava alcun beneficio al processo legislativo; non era stata individuata con precisione la funzione di controllo qualitativo dell'AIR ed i relativi soggetti coinvolti.

Nonostante tali difficoltà e tali limiti, l'introduzione dell'AIR proseguì nella fase a regime.

## **2.2 L'AIR a regime**

Nel 2005, il legislatore ritenne conclusa la fase sperimentale dell'AIR e nella legge di semplificazione dello stesso anno (legge 28 novembre 2005 n. 246, art. 14) legiferò nuovamente e definitivamente in tema AIR, rendendo l'analisi parte integrante e stabile del sistema normativo.

Nella legge n. 246 del 2005, viene inizialmente offerta una breve ma efficace definizione dell'AIR come uno strumento per la “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

---

<sup>149</sup> Si veda, La Spina A., *Establishing RIA in Italy, Results achieved, Difficulties met, Possible Alternative Developments*, OECD Forum on Modernising Government, 2001.

comparazione di opzioni alternative, (...) un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo”<sup>150</sup>.

Viene inoltre delimitato il raggio di azione dello strumento, il quale si prevede venga applicato a tutti gli schemi di atti normativi di natura governativa, con le eccezioni indicate nella stessa legge.

A complemento dell'AIR, viene presentato ed introdotto un ulteriore strumento, la Verifica dell'Impatto della Regolazione (VIR), diretto a rilevare *ex post* e a cadenza periodica il raggiungimento delle finalità previste nel testo normativo di riferimento, oltre ai costi ed agli effetti prodotti dall'implementazione del testo all'interno della realtà sociale di inserimento (cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni).

La legge, pur rimandando a disciplina più specifica (con delega al Governo ad adottare regolamenti) l'individuazione delle procedure e dei criteri per l'esecuzione dell'AIR e della VIR, indica in modo sommario il ruolo dei due soggetti su cui ruota il processo AIR: le amministrazioni proponenti e il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL). L'amministrazione che propone l'iniziativa normativa provvede a predisporre l'AIR e a comunicarne i risultati al DAGL, soggetto istituzionale con il compito di coordinare le varie amministrazioni in materia AIR e VIR.

Nel 2006, il quadro dei soggetti istituzionali coinvolti nel sistema di semplificazione e migliore regolazione viene ampliato. Così, previsto con decreto legge 10 gennaio 2006 n. 4, (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 marzo 2006 n. 80), viene

---

<sup>150</sup> Art. 14, comma 1 e 2 della legge n. 246 del 2005.

costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006 il Comitato Interministeriale per l'Indirizzo e la Guida Strategica delle Politiche di Semplificazione e di Qualità della Regolazione (di seguito Comitato).

Il Comitato, composto da Ministri e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ha il compito di supportare, congiuntamente all'Unità per la Semplificazione<sup>151</sup>, il Consiglio dei Ministri nella predisposizione annuale di un piano ("piano d'azione") volto ad individuare "i principali obiettivi di semplificazione e qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere ed i tempi necessari al loro conseguimento; fornisce, inoltre, un quadro unitario del complesso delle iniziative normative e amministrative adottate dal Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione"<sup>152</sup>. Per la definizione della politica di semplificazione e di miglioramento qualitativo della regolazione contenuta e rappresentata nel piano d'azione, si è ritenuto opportuno prevedere anche il coinvolgimento dei principali *stakeholders* (categorie produttive, associazioni di consumatori, Regioni ed autonomie locali). A questo scopo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell' 8 marzo 2007, è stato istituito, presso la Conferenza Unificata, il Tavolo Permanente per la Semplificazione quale sede stabile di consultazione delle parti sociali. Il Tavolo permette una partecipazione attiva ed un *link* diretto tra le istituzioni e i soggetti interessati e coinvolti. Ciò si ritiene essere elemento necessario affinché la politica di semplificazione e di migliore regolazione risulti partecipata e, quindi, potenzialmente efficace e significativa.

---

<sup>151</sup> Istituita con i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 settembre 2006 e 5 dicembre 2006.

<sup>152</sup> Piano d'azione 2007, approvato il 15 giugno 2007 dal Consiglio dei Ministri, disponibile sul sito del Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione, Dipartimento Funzione Pubblica ([http://www.innovazionepa.gov.it/dipartimento/docs\\_pdf/Piano\\_di\\_azione\\_semplificazione.pdf](http://www.innovazionepa.gov.it/dipartimento/docs_pdf/Piano_di_azione_semplificazione.pdf)).

### **Il Piano d'azione 2007** <sup>153</sup>

Il Piano 2007 può essere diviso in due sezioni, in una prima parte vengono affrontate le problematiche relative alla semplificazione amministrativa, mentre nella seconda parte si affronta la problematica del miglioramento della qualità della regolazione.

Rispetto alla semplificazione, il Piano si incentra sull'obiettivo della riduzione degli oneri amministrativi (sia oneri di informazione sia oneri di altro genere) che gravano in capo a imprese e a cittadini. Le istituzioni, infatti, sono sempre più consapevoli, anche grazie a spinte sovranazionali (OCSE, Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione), che per sostenere la crescita economica sia necessario ridurre l'eccessivo peso burocratico che rallenta l'attività. La riduzione, viene sottolineato nel Piano, deve essere "sostanziale" e non meramente "formale" (viene supportata dal Piano una logica di risultato). Non è quindi sufficiente ridurre il numero di norme, ma è necessario che ciò corrisponda ad una reale e percepibile riduzione degli oneri burocratici.

Nella seconda sezione relativa alla problematica della qualità della regolazione, viene fatto esplicito riferimento all'AIR. L'intervento in materia AIR va in una duplice direzione. Da una parte, si sottolinea la necessità di adottare una logica multi-livello, rimarcando l'esigenza di puntare alla *better regulation* su tutti i livelli di governo e, a tal fine, si evidenzia la necessità di rendere la disciplina e le procedure AIR maggiormente uniformi rispetto a amministrazioni statali, autonomie territoriali e autorità indipendenti. Dall'altra parte, allo scopo di favorire una maggiore applicazione dell'AIR, viene sottolineata l'importanza di semplificare l'AIR, rendendo uno strumento più agile ed efficace.

#### **2.2.1 Il Regolamento 11 settembre 2008 n. 170**

Sulla base delle diverse previsioni normative in materia AIR succedutesi nel tempo a partire dalla legge n. 50 del 1999 e dell'ultimo Piano d'azione, su delega del legislatore al Governo (art. 14, comma 5, legge n. 246 del 2005) è stato recentemente adottato un regolamento per disciplinare in maniera dettagliata l'utilizzo dell'AIR e della VIR.

---

<sup>153</sup> Il Piano 2007 è, allo stato attuale, l'unico disponibile.

Il regolamento, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 in data 11 settembre 2008, intende offrire una disciplina definitiva ed attuativa all'utilizzo dell'AIR e della VIR a livello governativo.

Relativamente alla VIR, le disposizioni risultano piuttosto succinte rimandando a successivo regolamento i criteri generali e le procedure ed a successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri i contenuti, i metodi di analisi e i modelli di VIR.

Relativamente all'AIR, vengono definiti diversi aspetti:

- 1) l'ambito di applicazione (art. 2): si ribadisce che l'AIR debba essere realizzata per gli atti normativi del Governo, compresi i provvedimenti dei singoli Ministri e interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa. Vengono inoltre specificate, nell'art. 8, le ipotesi di esclusione dall'AIR (disegni di legge costituzionale, atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato, disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici). Nei casi di esclusione è, comunque, prevista l'effettuazione dell'AIR su richiesta delle Commissioni parlamentari, del Consiglio dei Ministri o del Comitato. Nell'art. 9, vengono invece specificati i casi di esenzione dall'AIR: l'esenzione deve essere richiesta dall'amministrazione interessata sentita l'Unità e approvata dal DAGL nei casi straordinari di urgenza e necessità e nelle ipotesi di interventi normativi di particolare complessità.
- 2) L'organizzazione dell'attività (art. 3): il regolamento dispone che ogni amministrazione provvede ad organizzarsi per effettuare l'AIR e la VIR

comunicando le modalità organizzative al DAGL, in cui è costituito un ufficio di livello dirigenziale generale “Analisi e verifica dell’impatto della regolamentazione”.

- 3) I metodi di analisi e modelli AIR (art. 4): viene rimandata a successiva direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri la definizione dei contenuti e dei metodi di AIR e di analisi economica da adottare e da sottoporre a revisione periodica. In attesa della direttiva e in sede di prima applicazione, l’AIR deve essere effettuata secondo il modello allegato al regolamento.
- 4) La procedura AIR (art. 5): l’AIR viene proceduralizzata, prevedendo fasi e attività specifiche. Nella fase istruttoria devono essere rispettati i seguenti criteri:
  - a) proporzionalità;
  - b) flessibilità dei metodi di rilevazione dei dati;
  - c) trasparenza.

Il rispetto di tali criteri/principi permette alle amministrazioni il perseguimento di due obiettivi. Da una parte, soprattutto attraverso la trasparenza, si vuole garantire la piena e attiva partecipazione delle parti sociali interessate, dal momento che l’AIR senza tale partecipazione risulterebbe priva di significato. Dall’altra parte, si vuole garantire il non aggravamento in termini economico-organizzativi dell’intera procedura. A fronte di tale esigenza, le scelte di metodi e procedure da svolgersi all’interno dell’AIR devono essere informate al principio di proporzionalità, in base al quale i mezzi utilizzati devono essere proporzionali agli obiettivi che si



intende perseguire, ponderando costi, benefici e obiettivi stessi. In questo senso, si giustifica anche la flessibilità nei metodi di rilevazione dei dati.

Il principio di proporzionalità permea l'intera attività amministrativa e permea l'AIR sotto due punti di vista: l'obiettivo (l'AIR ha lo scopo di guidare il regolatore nell'adozione di regolazioni "proporzionali", i cui costi risultino compensati e giustificati dai benefici) e la modalità di realizzazione. I metodi (tra cui i metodi di rilevazione dei dati) e il livello di dettaglio di analisi devono essere, infatti, proporzionali agli obiettivi. L'AIR non deve essere sempre il più dettagliata e analitica possibile, ma è necessario individuare di volta in volta il giusto rapporto tra livello di analiticità e obiettivo. Perciò, nel caso in cui l'AIR venga realizzata per regolazioni particolarmente complesse e con un potenziale impatto significativo, si utilizzeranno metodi maggiormente dettagliati e l'analisi risulterà più costosa. Nel caso, invece, di regolazioni senza particolari tratti di complessità e con un impatto non rilevante, sarà opportuno adottare metodi di analisi meno onerosi. Per tale motivo, appare ragionevole avere uno schema comune e sempre rispettato di massima, ma sembra allo stesso modo necessario lasciare flessibilità alle amministrazioni di modo che di volta in volta abbiano la facoltà di ponderare e graduare le scelte in termini di metodi nel rispetto del principio di proporzionalità.

- 5) La relazione AIR (art. 6): si dispone che la relazione AIR venga predisposta dall'amministrazione competente e per gli atti normativi governativi venga presentata al momento della presentazione dell'atto al Consiglio dei Ministri,

mentre per i provvedimenti ministeriali e interministeriali deve essere presentata al momento della richiesta del parere obbligatorio del Consiglio di Stato. Il DAGL, che ha il compito di verificare l'adeguatezza e la completezza della relazione AIR e che può chiedere chiarimenti e dettagli all'amministrazione, presenta le proprie valutazioni al Consiglio. La relazione AIR deve dar conto delle informazioni utilizzate e delle relative fonti, dei metodi di analisi economica e delle relative risultanze, delle modalità e delle risultanze delle consultazioni. Devono, inoltre, risultare dalla relazione la descrizione e la valutazione delle opzioni regolative proposte (compresa la verifica dell'impatto sul funzionamento concorrenziale del mercato di riferimento) e, rispetto all'opzione preferita, i "vantaggi collettivi netti", i presupposti organizzativi, economico-sociali e giuridici, gli oneri imposti alle imprese ed ai cittadini di natura amministrativa <sup>154</sup> e le modalità di monitoraggio dell'implementazione dell'opzione.

- 6) La relazione annuale al Parlamento (art. 11). E' previsto che, entro il 31 marzo di ogni anno, ogni amministrazione centrale e il Dipartimento per gli affari regionali per gli enti locali e regionali forniscano al DAGL una relazione contenente informazioni su: il numero ed i casi di realizzazione e di esclusione e esenzione di AIR (e di VIR), le modalità operative utilizzate (con riferimento alle analisi economiche ed alle consultazioni) ed i casi in cui il DAGL ha richiesto integrazioni e miglioramenti. Il DAGL redige la relazione contenente le informazioni raccolte e i riferimenti relativi alle

---

<sup>154</sup> La misurazione degli oneri amministrativi viene effettuata in base all'UE *Standard Cost Model*, previsto dalla COM (2007) 23 e dalla SEC (2005) 791.

esperienze delle autorità indipendenti, dell'Unione Europea e degli ordinamenti esteri. La relazione viene presentata al Parlamento.

### **2.2.2 Criticità**

La disciplina attuativa introdotta dal regolamento ripropone in modo più dettagliato diversi aspetti già toccati da altre disposizioni normative e, alla luce ed in considerazione del periodo di sperimentazione e delle prime applicazioni AIR, fornisce una cornice normativa definitiva entro cui le amministrazioni possono e devono muoversi.

Si può e si deve, purtroppo, notare che il regolamento non è così puntuale e preciso nei contenuti sia dal punto di vista procedurale sia dal punto di vista organizzativo - istituzionale. Le procedure non sembrano analiticamente descritte e il sistema istituzionale non pare adeguatamente predisposto per realizzare in modo costante e definitivo significative AIR.

Dal punto di vista procedurale, è assolutamente condivisibile ed auspicabile lasciare flessibilità alle amministrazioni nella realizzazione delle AIR, ma ciò presuppone una cornice di riferimento ben definita (che per il momento è rimandata a successiva normativa). In questo senso, il regolamento non offre una chiara e precisa "guida" e tale vaghezza potrebbe andare a discapito della significatività delle AIR. Ciò costituisce un problema anche alla luce della assenza o almeno dello scarso radicamento della cultura della valutazione, e soprattutto della valutazione economica, all'interno delle amministrazioni. Come, infatti, si è accennato nel nostro sistema amministrativo l'approccio valutativo, di cui l'AIR è promotrice, risulta assolutamente innovativo e per permetterne la diffusione si ritiene necessaria una

“guida” maggiormente precisa e puntuale rispetto a quella proposta. Ciò è sottolineato anche alla luce delle esperienze AIR straniere, in cui, come si è descritto, uno dei principali tratti di forza consiste proprio nella puntualità e nell’analiticità delle prescrizioni metodologiche AIR.

Il regolamento pare carente anche dal punto di vista organizzativo - istituzionale. Per quanto per la definizione e l’implementazione della politica della semplificazione e della qualità della regolazione siano stati istituiti diversi soggetti (per esempio il Comitato, il Tavolo, l’ufficio all’interno del DAGL), il sistema risulta ancora inadeguato, soprattutto relativamente al controllo qualitativo delle AIR realizzate. Anche in questo caso, ciò si può affermare in considerazione delle esperienze internazionali AIR di maggior successo (in tutti i sistemi AIR analizzati nel Capitolo II è presente una forma di controllo qualitativo dell’AIR) e delle più accreditate linee guida in materia di AIR, in cui viene sempre data particolare importanza alla fase di controllo qualitativo delle AIR.

Nell’attuale sistema così come presentato dal regolamento, si fa timido riferimento al ruolo del DAGL che è chiamato a “verificare l’adeguatezza e la completezza delle attività svolte per l’AIR” (art. 7). Questo tipo di controllo risulta assolutamente inefficace per due principali motivi. In primo luogo, non essendoci una “guida” precisa da seguire, e quindi un *benchmark* di riferimento, non è possibile effettuare alcun tipo di controllo. Secondariamente, il controllo non è né vincolante né si prevede che venga preso in qualche maniera in considerazione dalle amministrazioni per mettere in atto un percorso di apprendimento.

Sempre dal punto di vista organizzativo, ulteriore aspetto critico risulta l’organizzazione interna alle amministrazioni. Anche in questo caso il regolamento

non offre alcun tipo di “guida” né di indicazione. Non è, certamente, opportuno imporre dei modelli rigidi anche perché ogni amministrazione ha proprie e peculiari esigenze, ma allo stesso modo non sembra opportuno “abbandonare” le amministrazioni in questa scelta. Dalla “Relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell’AIR” relativa all’anno 2006 (i cui risultati possono riferirsi anche ad oggi) risulta che le amministrazioni soffrono in primo luogo dell’assenza di risorse, umane e finanziarie, adeguate e dedicate stabilmente alla realizzazione delle AIR. Non sono stati individuati, infatti, organismi referenti specializzati all’interno di ogni amministrazione, nell’ambito delle quali le AIR vengono realizzate dagli uffici legislativi che, oltre a non avere specifiche competenze, hanno anche altre priorità. Medesimo problema si verifica all’interno del DAGL che, oltre a non avere un ruolo ben definito come sopra accennato, non ha risorse e competenze specifiche. A questo riguardo, si fa presente che la recente Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 2009 recante “Istruttoria degli atti normativi del Governo”, si fa carico di tali problemi, raccomandando alle amministrazioni di “riconsiderare l’individuazione degli uffici AIR e VIR, tenendo conto di valorizzare professionalità specifiche”, nonché di “porre una particolare cura nella redazione della relazione AIR”. L’attuale mancanza di risorse, umane e finanziarie, all’interno delle amministrazioni non permette loro di redigere buone AIR, che, infatti, risultano alquanto sintetiche e concentrate sull’aspetto descrittivo piuttosto che sull’aspetto valutativo, avvicinandosi più a relazioni illustrative che ad analisi di impatto.

Altro problema rilevante del processo AIR, riguarda la scarsa integrazione e lo scarso spazio dedicatogli nell’ambito del processo di *rule making*: è assente, infatti, una programmazione legislativa, che individui tempi e fasi. Da ciò risulta che poco

tempo è lasciato alla realizzazione delle AIR. Anche su questo punto è intervenuta la Direttiva del 26 febbraio 2009, recante la disciplina del “procedimento di formazione della volontà normativa del governo”. Nella Direttiva viene posta particolare enfasi sulla fase della programmazione dell’attività normativa (par. 1) che deve essere correlata e coerente agli obiettivi programmatici del Governo. A questo fine, le amministrazioni dovranno predisporre a trasmettere al DAGL, con cadenza trimestrale, una scheda in cui indicare i “provvedimenti di prossima definizione” da sottoporre all’esame del Consiglio dei Ministri, cosicché il DAGL possa costruire una “Agenda dei provvedimenti normativi”. Con riferimento all’AIR, la Direttiva raccomanda di programmare l’attività normativa all’interno delle prassi amministrative in modo da lasciare adeguato spazio per la predisposizione delle analisi e per lo svolgimento di consultazioni pubbliche.

I risultati fin qui raggiunti dimostrano che molto spazio c’è ancora per migliorare sia relativamente alla normativa (che potrebbe e dovrebbe fornire una guida più dettagliata) sia per le amministrazioni che dovrebbero cimentarsi in modo più convincente nella realizzazione delle AIR.

### **3. Misurazione degli oneri amministrativi**

Nell’ambito della politica nazionale della *better regulation*, uno spazio significativo è lasciato alla misurazione e riduzione degli oneri amministrativi. Già, infatti, a partire dal 2005 l’Italia ha effettuato una sperimentazione dello *Standard Cost Model* su specifici casi come licenze ed autorizzazioni allo scopo di testare la metodologia e verificarne le potenzialità. Ma è a partire dal 2007 che il nostro Paese, sulla spinta

delle iniziative comunitarie, ha avviato le prime attività sistematiche di Misurazione degli Oneri Amministrativi (MOA). In linea con gli indirizzi europei, il Piano d'azione 2007 ha fatto proprio l'obiettivo di ridurre del 25% entro il 2012 gli oneri burocratici gravanti sulle imprese. Il Piano ha previsto l'adozione di un programma di misurazione pluriennale degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese, finalizzato alla loro riduzione, individuando sulla base delle consultazioni con gli *stakeholders* e delle indicazioni del programma d'azione comunitario, le aree prioritarie di intervento (area *privacy*, area ambiente, area prevenzione incendi, area paesaggio e beni culturali, area lavoro e previdenza).

Le attività relative al Piano di misurazione 2007 sono state concluse nel marzo 2008 e i risultati sono stati sintetizzati nelle "schede MOA" (contenenti stime, descrizione delle metodologie utilizzate e del processo di misurazione) predisposte per ciascuna area di regolazione e pubblicate sul sito del Dipartimento della Funzione Pubblica. Nei settori indagati le misurazioni condotte hanno evidenziato un costo aggregato annuo stimabile complessivamente in 16,22 miliardi di euro, così suddivisi: 2,19 miliardi di euro per l'area *privacy*, 2 miliardi di euro per l'area ambiente, 1,4 miliardi di euro per la prevenzione incendi, 621 miliardi per l'area paesaggio e beni culturali, 9,94 miliardi di euro per l'area lavoro e previdenza.

Sulla base delle ipotesi di riduzione prodotte a valle delle attività di misurazione, il Governo ha adottato, con il decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, importanti misure di semplificazione in materia di *privacy* e in materia di rapporti di lavoro.

Il decreto n. 112 del 2008 ha, inoltre, gettato le premesse per un'accelerazione e "legificazione" del processo di misurazione e riduzione (art. 25, rubricato "Taglia -

oneri amministrativi”). La norma fa proprio l’obiettivo di riduzione del 25% degli oneri amministrativi entro il 2012 e dispone che, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione e del Ministro per la semplificazione normativa, venga approvato dal Governo un programma per la misurazione degli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie di competenza statale. Il Governo, inoltre, si dota di strumenti per migliorare e rafforzare le attività di misurazione e di riduzione:

- responsabilizzazione delle amministrazioni statali che sono chiamate ad adottare piani di riduzione per definire le misure normative, organizzative e tecnologiche finalizzate al raggiungimento dell’obiettivo. I piani confluiscono poi nel Piano d’azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (art. 1 comma 2, decreto n. 4 del 2006 convertito nella legge n. 80 del 2006).
- Delega al Governo ad adottare regolamenti delegificanti ex art. 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988 n. 400 per ridurre gli oneri amministrativi.
- Pubblicizzazione degli stati di avanzamento e dei risultati raggiunti.
- Valutazione dei dirigenti in ordine al raggiungimento degli obiettivi contenuti nei piani di riduzione ministeriali.
- Coordinamento dell’intera operazione da parte del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione del Ministro per la semplificazione normativa, deputati anche a definire le linee guida (nel sito del Dipartimento della funzione pubblica sono pubblicate le linee guida 2008).



Sulla base delle previsioni del “Taglia Oneri” sono già stati adottati i piani di riduzione dell'area lavoro e previdenza e prevenzione incendi, con un risparmio stimato di circa 5.3 miliardi di euro all'anno, pari al 33% degli oneri misurati, ed è stato approvato il programma di misurazione per l'anno 2008, i cui risultati non sono ancora pubblici, che prevede di procedere entro ottobre 2009 alla misurazione degli oneri nelle seguenti aree: fisco, ambiente, dogane.

Il programma diventa, dunque, un elemento importante nell'ambito della politica di *better regulation*: l'attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi risulta, infatti, complementare rispetto all'attività di realizzazione delle AIR.

#### **4. L'AIR nelle autorità indipendenti**

##### **4.1 L'indipendenza e la legittimazione delle autorità indipendenti**

Nel nostro ordinamento, come noto, accanto alle amministrazioni ministeriali trovano cittadinanza le autorità amministrative indipendenti, che svolgono non solo funzioni amministrative (esercitando poteri sanzionatori, poteri di ispezione, poteri di accesso e acquisizione del materiale per verificare il rispetto delle regolazioni/decisioni adottate), ma anche funzioni di natura regolativa e/o paragiurisdizionale <sup>155</sup>.

---

<sup>155</sup> Mentre il potere amministrativo è proprio di tutte le autorità, i poteri di aggiudicazione e di regolazione non sono sempre congiuntamente presenti in tutte le autorità. Proprio in base alla prevalenza di un potere sull'altro, le autorità vengono distinte in due categorie generali: autorità di aggiudicazione (come l'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato) e autorità di regolazione (come l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas). Si veda Cassese S., C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, 1994; inoltre, per una dettagliata descrizione delle autorità indipendenti, Merusi F., M. Passaro, *Le Autorità indipendenti*, Il Mulino, 2003 e Longobardi N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico - istituzionale*, Giappichelli, 2004 e Cassese S., C. Franchini, (a cura di), *op. cit.*

Il modello delle *authorities* viene mutuato dai paesi di *common law*<sup>156</sup> e l'irrompere di tali organizzazioni nel nostro ordinamento è da attribuire, tra l'altro, anche alla spinta ed all'influenza comunitaria nelle scelte politiche e organizzative del Paese<sup>157</sup>.

L'introduzione e l'affermazione delle autorità indipendenti sono da ricollegarsi anche ad una spinta interna. Negli Anni '90, infatti, il sistema politico del Paese viveva anni di profonda crisi<sup>158</sup> e, pertanto, un modello di amministrazione indipendente rispondeva anche a tale crisi ed al conseguente ritrarsi dello Stato – gestore dalla realtà economica.

Nel modello organizzativo tradizionale ministeriale principio fondamentale è che ogni articolazione statale risponde ad un'autorità politica, il Ministro, che a sua volta

---

<sup>156</sup> Le autorità indipendenti nascono e si sviluppano in Inghilterra nella prima metà del XIX secolo; poi si affermano negli Stati Uniti, soprattutto a livello federale, nel periodo del *New Deal*; successivamente si sviluppano in Francia e, sotto l'influenza francese, penetrano, più tardi, in Italia. Ad eccezione della Banca d'Italia nata alla fine dell' '800, della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) nata nel 1974 e dell'Istituto sulla vigilanza per le assicurazioni (Isvap) nato nel 1982, nel nostro ordinamento le autorità sono nate prevalentemente negli anni '90. Da questa data sono state istituite autorità ascrivibili al modello delle *authorities*, quali l'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato (legge n. 287 del 1990), l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (legge n. 249 del 1997), l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (legge n. 481 del 1995), l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con il decreto legislativo n. 163 del 2006 ridenominata Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (legge n. 109 del 1994), il Garante per la protezione dei dati personali (legge n. 675 del 1996).

<sup>157</sup> Si veda Marini Balestra F., *Le Authorities e l'Europa: esperimenti di amministrazione integrata. Quali margini per il Legislatore interno?*, GiustAmm.it, 9 dicembre 2008. L'autore rappresenta e descrive lo stretto legame esistente tra ordinamento interno e ordinamento comunitario per mezzo delle autorità indipendenti, soprattutto in riferimento al settore delle comunicazioni elettroniche. Al riguardo, Marini Balestra definisce le autorità indipendenti nazionali come organismi "anfibi", "*tertium genus*" tra i due ordinamenti. L'influenza comunitaria è stata accompagnata da almeno due fattori: il ritrarsi dello Stato – gestore e la crisi politica degli anni '90. Si veda, Cheli E., *L'innesto costituzionale delle autorità indipendenti: problemi e conseguenze*, Convegno organizzato da Nexus, Roma 27 febbraio 2006.

<sup>158</sup> Predieri A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli editore, Firenze, 1997, p. 40. L'autore sostiene che "le Autorità amministrative indipendenti sono l'effetto di una crisi di rappresentanza, acuita dalla crisi del sistema italiano dei partiti, che porta alla richiesta di risposta tecnica e indipendente, non politica, alle domande della società, che è la stessa che accresce la forza dei giudici rendendoli, come le Autorità amministrative indipendenti, contropoteri del Governo e dei circuiti rappresentativi, tanto di quello elettorale quanto di quello degli interessi".

rende conto del suo operato al Parlamento. Con l'istituzione delle autorità amministrative indipendenti si è deviato da tale modello tradizionale, politico-burocratico, e si è optato per un modello tecno - sofoocratico, in cui prevale la tecnica sulla politica, scegliendo di dislocare fuori dall'influenza politica tali organizzazioni preposte a tutelare particolari bisogni sociali <sup>159</sup>.

La scelta di adozione di tale modello è dipesa in modo consistente dalla natura degli interessi e dei settori da amministrare, caratterizzati da un elevato grado di complessità e “sensibilità” (la tutela della libertà di iniziativa economica privata all'interno del libero mercato, la tutela della trasparenza dei mercati azionario ed assicurativo, la tutela del risparmio, la tutela dei consumatori, la tutela del pluralismo a livello di informazione, la tutela della *privacy*, la regolazione di mercati liberalizzati). La creazione delle *authorities*, infatti, risponde ad esigenze di tutela di bisogni primari e di interessi di notevole valore per la collettività meritevoli di particolari forme di protezione. La gestione di problematiche che possano emergere in tali settori necessita di specifiche competenze tecnico-economiche e necessita anche di non soggiacere alle pressioni dei soggetti “amministrati/regolati” e alle forze politiche (tale elemento è stato particolarmente evidente durante il periodo di crisi politica, tanto che è coinciso con il periodo di istituzione di molte autorità) .

L'indipendenza, se da una parte, risulta strumentale all'esercizio delle funzioni delle autorità, dall'altra parte comporta un'assenza di legittimazione. Le autorità indipendenti sono svincolate dal circuito rappresentativo tipico di un sistema

---

<sup>159</sup> Sorace D., *op. cit.*, pp. 99-107.

democratico: esse non sono guidate da membri eletti dai cittadini né tantomeno dipendono in modo diretto o indiretto dal Parlamento o dal Governo.

Le autorità, comunque, sono parte di un sistema giuridico - istituzionale a cui devono fare riferimento e sono soggette alla legge (anche se ne sono in parte causa della crisi<sup>160</sup>) e nello svolgimento delle loro funzioni devono rendere conto sia al sistema istituzionale (*accountability* interna), essendo sottoposte alla legge e dovendo riferire della loro attività al Parlamento e, eventualmente, al giudice, sia ai destinatari, i cittadini (*accountability* esterna).

Per compensare il “difetto” di legittimazione “in entrata” due gli strumenti da attivare: la legittimazione procedurale<sup>161</sup> (*input legitimacy*<sup>162</sup>), assicurata dagli istituti procedurali volti a favorire la partecipazione attiva dei cittadini e la legittimazione nel prodotto della funzione regolativa (*output legitimacy*<sup>163</sup>).

### **Legittimazione nell' *input***

Il principio della partecipazione, che permette la legittimazione nell'*input*, risulta cruciale non solo nella realtà delle autorità indipendenti, ma anche nell'ambito della tradizionale azione amministrativa (la legge 7 agosto 1990 n. 241, nel ritenere tale principio fondamentale, ha introdotto una serie di istituti volti al rispetto dello stesso,

---

<sup>160</sup> Una delle cause della deparlamentarizzazione della potestà normativa, e quindi della crisi della legge e dello Stato rappresentativo, risulta proprio essere l'insorgere del pluralismo dei titolari della potestà normativa e delle fonti. Le autorità indipendenti risultano essere un “nuovo” soggetto titolare di parte della potestà normativa prima attribuita al Parlamento. Si veda Modugno F. (a cura di), *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, 2000.

<sup>161</sup> Screpanti S., *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti*, Commento alla sentenza n. 7972 del 27 dicembre 2006 sez. VI, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2007, n. 4, pp. 377-385.

<sup>162</sup> Gilardi F., *Evaluating Independent Regulators*, in OECD, *Designing independent and accountable regulatory Authorities for high quality regulation*, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005, pp. 103-109.

<sup>163</sup> Gilardi F., *op. cit.*

quali l'obbligo in capo alle pubbliche amministrazioni di dare comunicazione di avvio del procedimento, art. 7, il preavviso di rigetto, art. 10bis).

Nell'applicazione di tale principio, garantendo la partecipazione, si fa in modo che il *deficit* di legittimazione e di democrazia "in entrata" venga sopperito dalla legittimazione procedurale <sup>164</sup>.

I cittadini/*stakeholders*, posti nelle condizioni di partecipare attivamente al procedimento e perciò alla formazione delle regolazioni, legittimano l'autorità nell'esercizio della funzione regolativa. Nelle autorità, infatti, a tal fine è fortemente radicata la prassi delle consultazioni con la garanzia del contraddittorio e della partecipazione <sup>165</sup>.

Garantire la partecipazione non è, però, di per sé sufficiente a realizzare la cosiddetta legittimazione procedurale. Affinché l'operato del regolatore abbia le caratteristiche della democraticità, è necessario che il regolatore tenga in debita considerazione le informazioni ed i rilievi provenienti dai soggetti interessati. Perciò, al momento della decisione, il regolatore dovrà fare riferimento alle risultanze della partecipazione. Solo in questo modo, la legittimazione procedurale verrà concretizzata <sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 1409 dell'8 marzo 2006 sez. VI e nella sentenza n. 7972 del 27 dicembre 2006 sez. VI, ha asserito che l'esercizio dei poteri normativi delle autorità indipendenti, poste al di fuori della tradizionale tripartizione dei poteri ed al di fuori del circuito di responsabilità delineato dall'art. 95 della Costituzione, è giustificato anche in base all'esistenza di metodi partecipativi nei procedimenti; la partecipazione dei soggetti interessati ha lo scopo di sostituire la dialettica propria delle strutture rappresentative.

<sup>165</sup> Clarich M., Convegno su "Le Autorità amministrative indipendenti" in memoria di Vincenzo Caianiello Roma, Palazzo Spada, 9 maggio 2003 Intervento su: "Garanzia del contraddittorio nel procedimento".

<sup>166</sup> Bruzzone G., *La consultazione nell'adozione degli atti di regolazione: esperienze delle autorità indipendenti e modelli di riferimento*, Seminario Formez - MIPA "Metodologie e procedure della consultazione" CNEL, 25 febbraio 2004.

### **Legittimazione nell' *output***

La seconda forma di legittimazione delle autorità indipendenti di regolazione risiede nell' *output*, ovvero nella regolazione.

Affinché il sistema istituzionale e sociale legittimi le autorità nella funzione regolativa, è necessario che queste producano regolazioni di adeguato livello qualitativo <sup>167</sup>. Solo in questo caso, infatti, verranno accettati e riconosciuti il ruolo delle stesse e la loro caratteristica di indipendenza.

In un certo senso, si può affermare che la qualità delle regolazioni prodotte dalle autorità serva a controbilanciare l'indipendenza e lo svincolo dal circuito rappresentativo. Anzi, si può arrivare a supportare l'indipendenza, quale caratteristica che, insieme ad altre, conduce a regolazioni di buona qualità <sup>168</sup> e, conseguentemente, a migliori *performance* del mercato in termini di prezzo, qualità dei prodotti/servizi offerti, introduzione di nuovi prodotti/servizi, introduzione di nuove tecnologie, produttività, efficienza, grado di concorrenza raggiunto dal mercato, livello di investimenti <sup>169</sup>. Certamente le *performance* dell'operato delle autorità e del mercato non dipendono esclusivamente dalla qualità della regolazione

---

<sup>167</sup> Majone G., *The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization*, Governance, 15 (3), 2002, p. 389.

<sup>168</sup> Majone G., *Agency independence and accountability*, Contribution in OECD, *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005, pp.52-53.

<sup>169</sup> Gilardi F., *op. cit.*, p.115.

indipendente, riflettono anche altre condizioni strutturali e operative del sistema economico e istituzionale su cui è necessario riflettere ed in caso lavorare <sup>170</sup>.

Adottare regolazioni di buona qualità significa, nel lungo periodo, per le autorità, crearsi una reputazione di istituzioni efficaci e la qualità fungerebbe da *signal* per la società. I cittadini/elettori, pur non eleggendo le autorità secondo i tradizionali meccanismi democratici, ne riconosceranno il ruolo e la funzione grazie alla reputazione costruita. La legittimazione proviene dal riconoscimento della capacità di emanare “buone” regolazioni. Visto nell’ottica del modello principale – agente, i cittadini (principale) non legittimano l’agente (regolatore, nel caso di specie le autorità) in una fase precedente rispetto all’esecuzione dell’attività da svolgere (regolare), come succede per il Parlamento, ma in una fase successiva. La legittimazione, infatti, avviene solo dopo che le autorità hanno svolto la loro funzione normativa. Solo se tale funzione è svolta adeguatamente (con l’adozione di “buone” regolazioni), allora i cittadini e l’intero sistema istituzionale riconosceranno e legittimeranno le autorità nella loro posizione.

In questo quadro, però, si sollevano almeno due problemi. In primo luogo, le autorità dovrebbero dotarsi di strumenti idonei ad assicurare la qualità della regolazione prodotta. Ciò, però, non risulta di facile compito, tanto è che, per quanto sia tema ampiamente dibattuto, non ci sono strumenti a tal fine deputati (almeno fino all’introduzione dell’AIR). In secondo luogo, i cittadini dovrebbero essere nelle condizioni, soprattutto informative, di verificare la qualità delle regolazioni e,

---

<sup>170</sup> Si vedano Levy B., Spiller P.T. (a cura di), *Regulations, institutions and commitment*, Cambridge University Press, 1996; Pontarollo E., A. Oglietti, *Criteri per la valutazione dell’attività delle Authorities*, L’Industria, 2000, n. 4.

eventualmente, di delegittimare l'autorità nel caso di incapacità di adottare "buone" regolazioni.

#### **4.2 Il ruolo dell'AIR come strumento di legittimazione nell'esercizio del potere normativo**

L' AIR può essere vista e apprezzata come strumento volto a dare piena legittimazione alle autorità nelle loro funzioni normative, sia nella dimensione dell' *input* sia nella dimensione dell' *output*.

L'AIR, infatti, ancor più delle consultazioni e anche per mezzo di esse, garantisce trasparenza e partecipazione nella fase di svolgimento del procedimento normativo. Per realizzare un'AIR efficace il regolatore deve creare un *link* con gli *stakeholders*. Il cittadino o comunque il soggetto interessato, infatti, è chiamato ad esprimersi sia in merito all'individuazione delle diverse opzioni regolative sia in merito all'eventuale impatto delle stesse.

L'AIR, però, va oltre le "semplici" consultazioni e gli istituti tradizionali di partecipazione, di essi ne fa uso e questi ne costituiscono una fonte informativa insostituibile e preziosa. Attraverso l'AIR il regolatore è chiamato a motivare le proprie scelte, spiegando i motivi per cui, consapevole dei risultati dell'AIR (comprensivi dei risultati delle consultazioni), ritiene opportuno procedere in una direzione piuttosto che in un'altra. Così, la legittimazione procedurale (nell' *input*) prende pienamente forma ed in modo più completo rispetto al solo utilizzo delle consultazioni e degli altri istituti di partecipazione. Con l'AIR, si garantisce la partecipazione, le informazioni raccolte vengono elaborate ed utilizzate per



realizzare un'analisi economica e il regolatore alla luce di tutto ciò è in dovere non solo di prendere in considerazione le risultanze, ma anche di rispondere delle proprie decisioni, motivandole rispetto all'AIR. Lo strumento delle consultazioni congiuntamente allo strumento dell'analisi economica fanno dell'AIR un mezzo potente che, se oculatamente applicato, permette al regolatore di assolvere alle sue funzioni nel rispetto della legittimazione procedurale.

Inoltre, l'AIR assolve un'ulteriore funzione poiché mette il regolatore nelle condizioni informative di adottare normative di adeguato livello qualitativo, ovvero efficaci, efficienti, proporzionali e pro - concorrenziali. Le regolazioni non risulteranno di ostacolo al mercato, ma anzi di supporto. Per emanare regolazioni di tal tipo e quindi per legittimare le autorità nell'*output*, gli strumenti di partecipazione si ritengono essere condizione necessaria, ma non sufficiente. L'AIR sembra essere lo strumento maggiormente adeguato, poiché si basa sugli strumenti di partecipazione, ma anche sulle tecniche di analisi economica. Solo con l'uso congiunto di tali strumenti sarà possibile adottare "buone" regolazioni. In questo modo, l'AIR garantirà, per quanto possibile, la qualità delle regolazioni adottate e costituirà lo strumento per rendere credibile la reputazione delle autorità quali regolatori efficaci.

Come si è accennato, perché le autorità siano effettivamente legittimate nell'*output*, non è solo necessario fornire loro strumenti che garantiscano la qualità delle regolazioni (come l'AIR), è necessario anche che i cittadini (o rappresentanti

istituzionali) siano posti nelle condizioni di verificare la qualità delle regolazioni ed eventualmente di “sanzionare” laddove opportuno.

Rispetto alle condizioni informative, il problema delle asimmetrie è, indubbiamente, molto evidente e di difficile risoluzione. A questo riguardo, le politiche volte a promuovere la trasparenza e la partecipazione nei procedimenti regolatori e nei procedimenti AIR risultano di grande aiuto.

Relativamente alla possibilità di “sanzione”, è necessario prevedere un controllo “istituzionale” ed un controllo “privato”. Quest’ultimo è presente. I cittadini, infatti, possono adire il giudice nel caso in cui una regolazione, a causa della “cattiva” qualità, abbia lesionato diritti/interessi legittimi, in tal modo è come se il ricorrente “sanzionasse” l’autorità nel suo operato. Il rischio di ricorso giudiziario, inoltre, può essere visto non solo come strumento di sanzione nelle mani dei cittadini, ma anche come criterio per valutare empiricamente l’utilità dell’AIR. Per verificare, infatti, quanto l’AIR possa fungere da strumento di legittimazione nell’*output*, incidendo favorevolmente sulla capacità delle autorità di fare “buone” regolazioni, potrebbero essere confrontate regolazioni di contenuto affine adottate senza e con AIR (e quindi prima e dopo l’introduzione del sistema AIR). Verificando il numero di contenziosi relativo alle regolazioni, sarà possibile valutare l’efficacia dell’AIR. Nel caso in cui, infatti, le regolazioni con AIR siano sottoposte ad un numero inferiore di contenziosi rispetto alle regolazioni di contenuto comparabile adottate senza AIR, potrà essere dedotto che l’AIR abbia effettivamente migliorato la capacità regolatoria delle autorità e possa, quindi, essere considerato strumento di legittimazione nell’*output*. Certo è che il ricorso può avvenire anche per ragioni diverse rispetto alla “cattiva”

qualità delle regolazioni, perciò non può essere considerato il solo criterio per testare la qualità delle regolazioni e l'efficacia dell'AIR. A tal fine, così come è stato e come sarà sottolineato, sembra necessario prevedere all'interno del sistema istituzionale una forma di controllo stabile dell'AIR, attraverso il quale, indirettamente, si garantirà la buona qualità delle regolazioni e si valuterà l'efficacia dell'AIR.

Considerato il ruolo cruciale dell'AIR in riferimento alla regolazione indipendente, è importante fare in modo che venga introdotto un sistema AIR adeguato tale da risultare efficace e quindi in grado di renderne concrete le potenzialità.

Di seguito, viene analizzato il sistema AIR delineato da una delle autorità di regolazione, l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas.

## **5. L' introduzione dell'AIR nell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas**

### **5.1 L'esercizio del potere normativo nell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas**

L'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, costituita con la legge 14 novembre 1995 n. 481, svolge prioritariamente un potere normativo nel settore di competenza, ma anche poteri ispettivi e poteri di segnalazione verso altre istituzioni (AGCM, Parlamento, Governo).

Uno dei principali scopi della regolazione del settore energetico, in quanto mercato oggetto di liberalizzazione, consiste nella promozione della concorrenza all'interno

del mercato e, ove questa non sia realizzabile, l'Autorità dovrebbe promuovere una forma di concorrenza alternativa, la concorrenza per il mercato <sup>171</sup>.

Aprire il mercato alla concorrenza non comporta che il mercato diventi immediatamente concorrenziale. Nel settore energetico sono state, e sono tuttora, necessarie regolazioni *ad hoc* da una parte per permettere, dopo il passaggio dal monopolio alla concorrenza, ai potenziali concorrenti di entrare nel mercato e potervi competere *fairly*, dall'altra parte per tutelare gli utenti finali a favore dei quali si è realizzata la liberalizzazione. Regolare è perciò necessario, purché gli interventi regolatori non siano intrusivi, non abbiano effetti anticompetitivi <sup>172</sup> e apportino benefici superiori ai costi.

Considerata la centralità ed il ruolo della regolazione, la tematica della qualità, che nei settori liberalizzati come quello energetico include anche il tratto della pro-concorrenzialità, sembra essere particolarmente rilevante. E proprio in ragione di ciò, la legge n. 229 del 2003 ha introdotto l'AIR per le autorità indipendenti, con l'ulteriore effetto di legittimazione.

Il potere normativo, che l'AEEG esercita in diversi ambiti (ad esempio tariffe, qualità del servizio), persegue le seguenti finalità <sup>173</sup>:

- promozione della efficienza;

---

<sup>171</sup> Si distingue la concorrenza *nel* mercato (quando gli operatori hanno libertà di entrata e di uscita dal mercato e operano in esso competendo tra loro) dalla concorrenza *per* il mercato che viene ad essere quando non è possibile realizzare la concorrenza nel mercato. La concorrenza per il mercato presuppone limiti nell'accesso e l'assegnazione temporanea, basata su criteri di concorrenza (come gare, aste) del monopolio. Quest'ultimo è il caso del monopolio naturale, in cui sarebbe economicamente inefficiente aspirare ad una concorrenza nel mercato perciò si aspira alla concorrenza per il mercato scegliendo il monopolista secondo criteri concorrenziali.

<sup>172</sup> Si veda Bruzzone G., *La regolazione intrusiva oggi*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2002, n. 3.

<sup>173</sup> Si veda il sito web ufficiale [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)

- garanzia di adeguati livelli di qualità nei servizi in condizioni di economicità e di redditività;
- fruibilità dei servizi e diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio;
- tutela ambientale;
- uso efficiente delle risorse.

Per l'adozione di propri provvedimenti, l'Autorità si basa su procedure disciplinate sia con propri regolamenti sia con regolamenti di origine governativa<sup>174</sup>.

Relativamente ai provvedimenti regolatori rilevanti ai fini AIR, l'Autorità con la delibera 61/97<sup>175</sup> precisa gli aspetti procedurali relativi all'adozione di atti normativi e di atti a contenuto generale attraverso i quali viene esercitato il potere normativo attribuito. Nell'art. 5 della stessa delibera, Procedimenti per la formazione di atti normativi e di atti a contenuto generale, si prevede che l'Autorità:

- dia comunicazione, attraverso la pubblicazione di un avviso sul Bollettino o in altra forma ritenuta idonea, dell'avvio delle attività dirette alla predisposizione degli atti normativi e degli atti a contenuto generale;
- designi un relatore con il compito di illustrare gli esiti dell'attività preparatoria e la proposta di decisione;

---

<sup>174</sup> In particolare, la legge n. 481 del 1995 rinvia a successivi regolamenti, da emanarsi ai sensi dell'art.17 comma 1 legge n. 400 del 1988, per la definizione " a) delle procedure istruttorie davanti alle Autorità ; b) delle procedure di conciliazione o arbitrato in contraddittorio presso le Autorità per la soluzione delle controversie insorte tra utenti ed esercenti il servizio" .

<sup>175</sup> Di recente l'Autorità ha avviato un procedimento per l'adozione di una nuova disciplina dei procedimenti di regolazione e ha diffuso su internet il documento di consultazione. A tal fine, è stata pubblicata la delibera GOP 9/09, *Avvio del procedimento di consultazione per l'adozione della "Disciplina dei procedimenti di regolazione dell'Autorità dell'Energia Elettrica ed il Gas"*.

- designi un funzionario responsabile degli adempimenti necessari allo svolgimento delle attività preparatorie della decisione conclusiva;
- fissi il termine entro il quale è possibile far pervenire all’Autorità osservazioni e memorie scritte.

Inoltre la delibera 61/97 prevede che l’Autorità, qualora lo ritenga opportuno, dopo aver determinato le modalità e i tempi degli esperimenti istruttori, possa favorire la partecipazione realizzando consultazioni e convocando audizioni, anche individuali.

La rilevanza delle consultazioni è particolarmente sentita e a dimostrazione di ciò è da notare che l’Autorità dà conto delle stesse riportando in fase di approvazione del provvedimento sia le risultanze delle consultazioni sia in quale misura le osservazioni pervenute siano state prese in considerazione nel processo decisionale<sup>176</sup>. In questo modo, viene attivata una dialettica, per definizione bidirezionale, con le parti sociali.

L’Autorità, inoltre, ritenendo fondamentale tale dialogo, prevede l’espletamento di audizioni periodiche, congiunte o separate, aperte ai rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti, alle associazioni ambientaliste, alle associazioni sindacali delle imprese e alle associazioni sindacali dei lavoratori. Tali audizioni che si svolgono almeno annualmente, così come previsto dalla delibera 33/03, sono

---

<sup>176</sup> Anche a livello europeo, la Commissione ha sottolineato la necessità di evitare che la consultazione si risolva in un mero adempimento formale e ha individuato i requisiti minimi delle procedure comunitarie di consultazione (la chiarezza dell’oggetto delle consultazioni, la pubblicazione degli esiti, la previsione di un tempo minimo per rispondere, la comunicazione del ricevimento dei contributi e la pubblicazione dei risultati delle consultazioni). Commissione europea, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo: principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704.

organizzate per informare tali soggetti su questioni ritenute particolarmente rilevanti, per accogliere da loro proposte e per permettere una discussione ed un confronto di posizioni.

Strumentale alla partecipazione ed al contraddittorio e quindi alle consultazioni e alle audizioni risulta il rispetto del principio di trasparenza. Non è, infatti, realizzabile la partecipazione senza che gli atti ed i documenti dei procedimenti dell'Autorità vengano resi conoscibili. A tale fine il regolamento approvato con delibera 115/2002 reca la disciplina in materia di trasparenza e di diritto di accesso, individuando i provvedimenti per cui si dispone la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, nel Bollettino o con altro mezzo, disciplinando l'accesso e le ipotesi di esclusione e determinando le misure organizzative necessarie per renderlo effettivo.

Le audizioni congiuntamente alla prassi delle consultazioni, quali strumenti principali di partecipazione, costruiscono un legame diretto tra Autorità e mercato. L'obiettivo, a cui è particolarmente sensibile l'Autorità, è duplice: la riduzione dell'asimmetria informativa tipica del rapporto regolatore-regolati e il perseguimento della legittimazione procedurale<sup>177</sup>.

## **5.2 L'introduzione dell'AIR**

Come appena descritto, con la finalità di adottare “buone” regolazioni e con la finalità della legittimazione procedurale, l'Autorità ha sempre avuto come obiettivo

---

<sup>177</sup> Nel Piano Strategico Triennale 2008-2010, l'Autorità sottolinea l'importanza dell'interlocuzione con gli attori del mercato. L'Autorità promuove forme “sempre più partecipate” di consultazione.

operativo e trasversale rispetto agli obiettivi istituzionali la tendenza a garantire nelle sue procedure la massima trasparenza e la massima partecipazione delle parti sociali. La prassi delle consultazioni e delle audizioni nasce, infatti, con la nascita dell'Autorità.

Grazie a tale "sensibilità", l'Autorità ha sempre svolto la sua attività normativa basandosi non solo su considerazioni tecniche e "politiche", ma anche su considerazioni provenienti dal mercato. Tale approccio è certamente positivo, ma non in grado di equiparare i potenziali benefici dell'AIR.

Come noto, è con la legge n. 229 del 2003 che è stato introdotto l'obbligo di AIR per le regolazioni delle autorità indipendenti (art. 12).

Di seguito verrà illustrato il disegno AIR delineato dall'AEEG in sede di autoregolazione<sup>178</sup>, prima in fase sperimentale poi a regime.

### **5.2.1 La fase di sperimentazione**

L'AEEG considerò opportuno introdurre l'AIR in maniera graduale, prevedendo un periodo di sperimentazione. Venne a tal fine adottata una delibera, 58/05, in cui l'Autorità approvava le linee guida per l'introduzione e l'implementazione dell'AIR.

La delibera nasceva sulla base di una precedente determinazione del Direttore generale del 30 luglio 2004, n. 123/2004, attraverso la quale veniva avviato il progetto per l'introduzione sperimentale AIR mediante, tra l'altro, l'istituzione di un

---

<sup>178</sup> A fronte della previsione legislativa di introdurre l'AIR nelle autorità, relativamente alle funzioni regolative, il legislatore nel rispetto della caratteristica dell'indipendenza ha lasciato autonomia alle stesse in termini di definizione della tempistica e della modalità di introduzione del sistema AIR, di definizione delle tecniche di analisi, delle tecniche di consultazione e di organizzazione interna.



nucleo AIR coordinato dal Direttore del Servizio Documentazione e Studi. Il nucleo così costituito si adoperò per predisporre il documento “Linee Guida sull’introduzione dell’analisi di impatto della regolazione - AIR – nell’Autorità per l’energia elettrica e il gas” (di seguito linee guida) poi approvato con la delibera 58/05.

Le linee guida, sottoposte a consultazione pubblica, hanno costituito un vero e proprio “faro” per l’intero periodo di sperimentazione, periodo previsto in nome dei principi della cautela e della gradualità supportati dall’Autorità. L’Autorità riteneva che l’introduzione dell’AIR non potesse avvenire che in modo graduale, perché introdurre l’AIR significava affrontare un cambiamento culturale e di approccio al lavoro. Inoltre, sempre a supporto del principio della gradualità, vi era la necessità di non aggravare più del dovuto ed in modo repentino le procedure e la struttura organizzativa.

La gradualità si è tradotta in termini concreti nella previsione del periodo di sperimentazione e nella selettività degli atti da sottoporre ad AIR.

Rispetto al periodo di sperimentazione, si è previsto che nel primo semestre 2005 fossero soggetti ad AIR due provvedimenti di cui dar conto in sede di Relazione annuale<sup>179</sup>. Successivamente, ovvero dal secondo semestre 2005, si è aperta una vera e propria fase di sperimentazione. Con la delibera 203/05 l’Autorità dava avvio alla

---

<sup>179</sup> I provvedimenti sottoposti ad AIR sono stati: “*Definizione dei criteri per le tariffe di utilizzo dei terminali di GNL per il secondo periodo di regolazione*” (delibera 5 agosto 2005, n. 178) e “*Modalità per la registrazione dei contratti di compravendita di energia elettrica e la disciplina dei diritti e degli obblighi connessi con l’esecuzione di tali contratti nell’ambito del servizio di dispacciamento per gli anni successivi al 2005*”. Delle AIR effettuate su tali provvedimenti non vi è pubblicazione.

fase sperimentale (2005-2008) di implementazione dell'AIR, delegando il Direttore Generale ad adottare “i necessari adempimenti di carattere procedurale, amministrativo ed organizzativo” e ad emanare le linee operative per la sperimentazione alla luce delle linee guida già proposte, delle risultanze delle consultazioni sulle linee guida e dell'esperienza AIR effettuata sui due provvedimenti di cui sopra. Così, con determina 39/05 è stata adottata la “Guida per la sperimentazione dell'Air nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas”. L'obiettivo della sperimentazione consisteva nel capire, in vista della messa a regime del sistema: i criteri di selezione delle delibere da sottoporre all'analisi di impatto, le necessità di organizzazione interna da soddisfare per meglio rispondere alle esigenze legate all'utilizzo dell'AIR, le modalità di rilevazione e di raccolta delle informazioni (anche con riferimento alla prassi delle consultazioni) e le metodologie di analisi economica da utilizzare per valutare le diverse opzioni regolative.

Rispetto alla selettività, secondo elemento di gradualità ma anche di proporzionalità, nelle linee guida all'introduzione dell'AIR particolare attenzione è stata posta sui criteri di scelta dei provvedimenti da escludere e da includere nella sperimentazione AIR. L'obiettivo, da un parte, era quello di sottoporre ad AIR un numero adeguato di atti tale da aver maturato alla fine del periodo di sperimentazione una minima esperienza che potesse servire per la messa in opera del regime definitivo, dall'altra parte non si volevano aggravare in modo consistente le procedure. Queste esigenze, palesemente contrastanti, hanno trovato un compromesso nella previsione di criteri di

esclusione e di criteri di inclusione da utilizzare nella selezione degli atti da sottoporre ad AIR.

In particolare, le ipotesi di esclusione consistevano in:

- a) attività di segnalazione e provvedimenti individuali (come previsto dall'art. 12 della legge n. 229 del 2003, comma 4);
- b) provvedimenti urgenti, non compatibili con i tempi dell'AIR e delle consultazioni;
- c) comunicazioni inerenti chiarimenti di precedenti decisioni dell'Autorità;
- d) stipula di accordi con autorità estere e ratifica di statuti di organismi internazionali;
- e) regolamenti di autorganizzazione;
- f) atti relativi ad attività di ispezione o controllo;
- g) atti relativi alla risoluzione delle controversie (arbitrato);
- h) provvedimenti di rettifica di errori materiali contenuti in precedenti provvedimenti;
- i) provvedimenti (o rettifiche di provvedimenti) meramente esecutivi di disposizioni emanate da altri soggetti (es. sentenze Tar, decreti governativi);

A fronte dei suddetti criteri di esclusione, era indicato un criterio di inclusione: un prevedibile significativo impatto su tutti i destinatari (cittadini, imprese, ambiente e salute). Era stato però paventato un possibile problema rispetto alla “misurazione”: ipotizzare una determinazione dettagliata dell'impatto avrebbe significato effettuare l'AIR già durante la fase di selezione dei provvedimenti. L'Autorità, perciò, ha

ritenuto necessario sottolineare che la stima per la scelta sarebbe dovuta essere del tutto approssimativa e relativa ad ordini di grandezza. Così, le linee guida hanno previsto che, laddove i provvedimenti avessero riguardato problematiche cruciali o avessero comportato specifiche categorie di costi superiori ad una certa soglia, l'AIR avrebbe dovuto essere realizzata, altrimenti non era da realizzarsi.

In particolare, gli atti da sottoporre ad AIR erano:

- a) atti volti a determinare le tariffe per i clienti finali per un nuovo periodo regolatorio;
- b) atti volti ad adottare regole sulla qualità del servizio per un nuovo periodo regolatorio;
- c) atti contenenti modifiche alle condizioni del servizio universale;
- d) atti con prevedibili costi totali di adeguamento per le imprese maggiori di una soglia predeterminata;
- e) atti con prevedibile costo medio unitario di adeguamento, incluso il costo amministrativo, maggiore di una soglia predeterminata (eventualmente differenziabile per le imprese operanti in settori diversi: approvvigionamento, trasporto, vendita);
- f) atti contenenti modifiche significative all'assetto regolatorio dei mercati;
- g) atti che imponevano riduzioni di barriere all'entrata nel mercato o altre misure comportanti una modifica del grado di liberalizzazione del mercato;
- h) atti contenenti modifiche delle regole relative ai costi sostenuti dalle imprese e/o alle tariffe da queste praticate;

- i) atti con prevedibili impatti ambientali e/o per la salute rilevanti;
- j) atti volti ad introdurre misure comportanti una significativa variazione della produzione di CO<sub>2</sub> (o di altri gas serra);
- k) atti contenenti modifiche alle condizioni di sicurezza (ad esempio: capacità di generazione, di trasporto e distribuzione di energia elettrica e di produzione, trasporto e stoccaggio di gas naturale).

#### **5.2.1.1 Il procedimento AIR**

Le AIR nel periodo sperimentale sono state realizzate secondo il procedimento delineato dalle linee guida. In aggiunta alla descrizione del procedimento, le linee hanno opportunamente anche specificato come questo venisse inserito nel tradizionale processo decisionale.

Le fasi procedurali per la realizzazione dell’AIR consistevano in:

- 1) individuazione del problema e rilevazione delle esigenze.

Già in questa fase iniziale, il regolatore fa uso delle consultazioni così da avere una percezione della realtà, condivisa con gli attori del mercato. Sulla base delle consultazioni, individua l’eventuale problema e valuta la necessità di adottare un intervento regolativo. Laddove il regolatore non ritenga opportuno l’intervento, il percorso termina, altrimenti prosegue.

- 2) Individuazione degli obiettivi generali e specifici e dei relativi indicatori, possibilmente quantitativi.

Il regolatore, credendo opportuna l'adozione di un intervento regolativo, definisce gli obiettivi ed i relativi indicatori. In questo modo si pone nella condizione di poter effettuare una valutazione *ex post* del grado di raggiungimento degli obiettivi che si era preposto.

- 3) Individuazione dei destinatari diretti, a cui l'intervento regolativo impone una modifica comportamentale o strutturale, ed indiretti, distinguendo tra soggetti/associazioni privati e pubbliche amministrazioni.
- 4) Elaborazione delle opzioni regolative.

Il regolatore, con il coinvolgimento delle parti sociali individuate nella fase precedente, deve elaborare una pluralità di opzioni con diverso grado di "intrusione" nel mercato, ma tutte in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati. La variabile considerata in questa fase iniziale è l'efficacia.

- 5) Valutazione delle opzioni.

La valutazione avviene in due stadi. In un primo momento si effettua una valutazione sulla fattibilità delle opzioni, considerando le condizioni necessarie per mettere in atto le opzioni. Le condizioni costituiscono i presupposti, che sono di tre tipi: normativi (ovvero i vincoli giuridici che eventualmente limitano l'attuazione delle opzioni), organizzativo - finanziari (ovvero la disponibilità organizzativa e finanziaria delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle opzioni) e economico-sociali (ovvero le difficoltà imposte ai destinatari nel rispettare la regolazione imposta e la loro "capacità di resistenza"). La valutazione di fattibilità viene realizzata con il supporto di dati quantitativi a disposizione e soprattutto con le testimonianze provenienti dalle parti sociali.

Da tale valutazione vengono individuate le cosiddette opzioni attuabili e su queste si effettua una seconda valutazione di tipo economico che mette in luce costi e benefici e da cui risulta l'opzione con il maggior beneficio netto. Rispetto all'analisi economica, l'Autorità non propone un metodo "sempre valido", ma lascia le Direzioni libere di scegliere di volta in volta il metodo ritenuto più appropriato considerando obiettivi e costi. I principi che, secondo l'Autorità, dovrebbero essere sempre rispettati sono due:

- laddove la quantificazione o la monetizzazione dei costi e dei benefici sia possibile, questi devono essere quantificati e monetizzati in modo differenziale rispetto ad un'ipotesi *baseline*, ovvero alla cosiddetta opzione zero. Dei costi e dei benefici deve essere esplicitata anche la distribuzione temporale, con l'indicazione, nel caso di costi/benefici distribuiti nel tempo, del tasso di sconto con cui effettuare l'attualizzazione.
- le ipotesi sottostanti le stime devono essere esplicitate e valutate con analisi di sensitività per verificarne la robustezza.

Aldilà di tali indicazioni sommarie, si lascia ampio margine di flessibilità alle Direzioni nella scelta del metodo di analisi economica, così da rispettare il principio di proporzionalità.

Sulla base delle risultanze dell'analisi di fattibilità, dell'analisi economica e delle eventuali considerazioni in merito agli effetti redistributivi, viene individuata e scelta l'opzione preferita.

Di fronte a questo complesso percorso procedurale in cui si realizza l’AIR, l’Autorità ha individuato un sistema di integrazione del percorso AIR con il processo decisionale. L’ipotesi prospettata nella fase iniziale di sperimentazione è stata la seguente.

Tabella 1: Processo decisionale AIR. Fonte: Guida AIR, 2005

Processo decisionale tradizionale	Processo decisionale con AIR
Delibera di avvio	Delibera di avvio con: <ul style="list-style-type: none"> <li>- comunicazione avvio AIR</li> <li>- individuazione del problema</li> <li>- definizione degli obiettivi generali e specifici con i relativi indicatori</li> </ul>
	Contatti e approfondimenti finalizzati a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- rilevazione delle esigenze e dei rischi</li> <li>- individuazione delle opzioni e dei presupposti</li> <li>- valutazione di fattibilità delle opzioni</li> </ul>
Documento-i di consultazione	Approfondimento della valutazione delle opzioni attraverso la consultazione pubblica  Valutazione dei contributi dei consultati
	Individuazione dell’opzione preferita, in seguito alla fase di valutazione sulla base dell’analisi economica  Consultazione finale
Provvedimento	Provvedimento completo di Relazione AIR ad integrazione della Relazione tecnica e del Piano di Verifica e Controllo



I soggetti coinvolti all'interno dell'organizzazione erano: la Direzione/Unità che proponeva l'intervento regolatorio e la Direzione Strategia Studi e Documentazione.

La Direzione/Unità veniva proposta come responsabile dell'intero processo, mentre la Direzione Strategia Studi e Documentazione nella fase sperimentale ha avuto il compito di assistere le Direzioni/Unità nella realizzazione dell'AIR, nel controllo delle metodologie applicate di volta in volta e nel controllo del livello qualitativo delle AIR effettuate.

Nel corso del periodo di sperimentazione (2005-2008), sono stati oggetto di AIR: 2 provvedimenti nel 2005 (test metodologici), 4 provvedimenti nel 2006, 4 provvedimenti nel 2007 e 5 provvedimenti nel 2008. Di tali provvedimenti e delle relative relazioni AIR l'Autorità ha reso conto nelle diverse Relazioni annuali sullo stato dei servizi e sull'attività svolta (2006, 2007, 2008) presentate al Parlamento. Nelle tre relazioni non è dedicato molto spazio alla rendicontazione ed a eventuali commenti critici relativi all'esperienza AIR, ciò nonostante, l'Autorità ha ribadito puntualmente il senso dell'introduzione dell'AIR, dichiarando che “considera lo svolgimento dell'AIR un completamento delle proprie modalità di intervento, già orientate a criteri di semplificazione, trasparenza ed efficacia; attraverso l'AIR intende rendere pubbliche le ragioni che stanno alla base degli interventi regolatori più significativi e in particolare esplicitare le motivazioni degli approcci adottati rispetto ad altre possibili opzioni di intervento.”<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta 2008, Attuazione della regolamentazione, vigilanza e reclami.

Nulla è scritto in merito alle eventuali difficoltà incontrate né in merito alle scelte di carattere metodologico effettuate dalle varie Direzioni coinvolte di volta in volta nella realizzazione dell’AIR, pur sottolineando al riguardo una notevole disomogeneità riscontrata nelle varie Relazioni AIR, sia rispetto al percorso seguito, sia rispetto alle tecniche valutative <sup>181</sup> sia rispetto alla forma della Relazione. Di questo, però, indirettamente l’Autorità ne tiene conto nella Guida AIR elaborata per la fase a regime. Questa, infatti, è stata elaborata alla luce dell’esperienza maturata nel periodo di sperimentazione e tenendo in considerazione, quindi, le problematiche incontrate.

### **5.2.2 L’AIR a regime**

Con delibera GOP <sup>182</sup> 46/08 si chiude ufficialmente la fase sperimentale e si dà avvio al regime definitivo AIR. Alla luce dei risultati del periodo di sperimentazione, l’Autorità ha adottato la Guida per l’AIR, volta a fornire le linee operative definitive nella realizzazione dell’AIR.

Nella delibera l’Autorità giustifica l’introduzione dell’AIR sulla base del rispetto di diversi principi, tutti riconducibili ai principi sanciti costituzionalmente nell’art. 97 del buon andamento e dell’imparzialità dell’azione amministrativa. Ad essi sono riferibili il principio della trasparenza, il principio dell’economicità, il principio

---

<sup>181</sup> Relativamente alle tecniche, le valutazioni di carattere qualitativo hanno prevalso sulle valutazioni quantitative, questo probabilmente è da giustificare sia con la mancanza di *skills* necessarie per realizzare analisi più prettamente economiche sia con la necessità di investire maggiori risorse.

<sup>182</sup> GOP fa riferimento ad una nuova classificazione dei provvedimenti adottati dall’Autorità. Dall’1/1/2008, i provvedimenti contraddistinti dalla sigla GOP (Gestione Operativa) sono quelli relativi all’organizzazione e gestione interna dell’Autorità o di altri soggetti, al bilancio d’esercizio, alle gare d’appalto, agli incarichi affidati, ai protocolli d’intesa e alle convenzioni con altre istituzioni o soggetti esterni.

dell'efficienza e il principio dell'efficacia, introdotti a livello legislativo dalla legge n. 241 del 1990 a cui l'Autorità, sebbene non soggetta, fa riferimento.

Alla luce della Guida AIR, ciò che pare maggiormente chiaro è che si è voluto che il sistema AIR a regime sia guidato essenzialmente da due criteri: l'omogeneità e la flessibilità.

Da una parte, infatti, si vuole assicurare un livello minimo di omogeneità nelle procedure di realizzazione AIR. Dall'altra parte, l'Autorità ritiene opportuno lasciare flessibilità nelle scelte metodologiche ad ogni Direzione che di volta in volta è chiamata a valutare le peculiarità del caso specifico. La guida AIR adotta una soluzione che sembra essere un giusto compromesso tra i due obiettivi, potenzialmente divergenti. Da un parte, l'esigenza di garantire un livello minimo di omogeneità si concretizza nella definizione di criteri generali e di contenuti minimi in ogni passaggio AIR, individuati dalla Guida. Tale necessità è sentita tanto forte quanto l'esigenza di flessibilità, in considerazione del fatto che durante la fase di sperimentazione si è riscontrata una notevole disomogeneità nella realizzazione delle AIR. Dall'altra parte, il rispetto del principio di proporzionalità nelle procedure AIR guida la flessibilità secondo giudizi di convenienza economica. Ed infatti, la Guida non contiene disposizioni che disciplinano in modo rigido la procedura AIR ma "criteri d'azione tecnico-operativi". La realizzazione dell'AIR non può comportare un aggravamento ingiustificato all'azione amministrativa, pertanto, di volta in volta, in considerazione delle peculiarità, delle esigenze e degli obiettivi del caso specifico verranno adottate tecniche metodologiche diverse.

Ulteriore elemento di flessibilità è dato dal fatto che l’AIR è visto come un processo ciclico, o meglio come un “percorso di apprendimento ciclico” in cui ogni fase alimenta quella successiva e può comportare anche una revisione delle fasi precedenti.

Lo stesso principio di proporzionalità risulta cruciale anche nel momento di scelta dei provvedimenti che vengono sottoposti ad AIR. Così come nella fase di sperimentazione, anche nel sistema a regime non tutti i provvedimenti sono soggetti ad AIR. La selezione dei provvedimenti da sottoporre ad AIR viene collegata strettamente all’attività di pianificazione e di programmazione. Nel Piano strategico triennale, infatti, vengono individuati i temi la cui rilevanza rende opportuna la realizzazione dell’AIR. A fronte di ciò, nel Piano annuale vengono individuati gli obiettivi specifici e i provvedimenti da sottoporre ad AIR<sup>183</sup>. A tal proposito, nell’ultimo Piano strategico 2009-2011, l’Autorità individua diversi filoni tematici i cui relativi provvedimenti dovrebbero essere sottoposti ad AIR (tra questi provvedimenti per la nuova regolazione dello stoccaggio gas, per la nuova regolazione del trasporto gas, per la nuova regolazione del dispacciamento elettrico). Rispetto alla scelta dei singoli provvedimenti, vengono individuati, riprendendo quelli già previsti nella fase sperimentale, criteri di inclusione e criteri di esclusione. L’Autorità, comunque, considerando l’AIR uno strumento ad alto valore aggiunto sembra auspicarsi un ampliamento graduale del numero dei provvedimenti da sottoporre ad AIR.

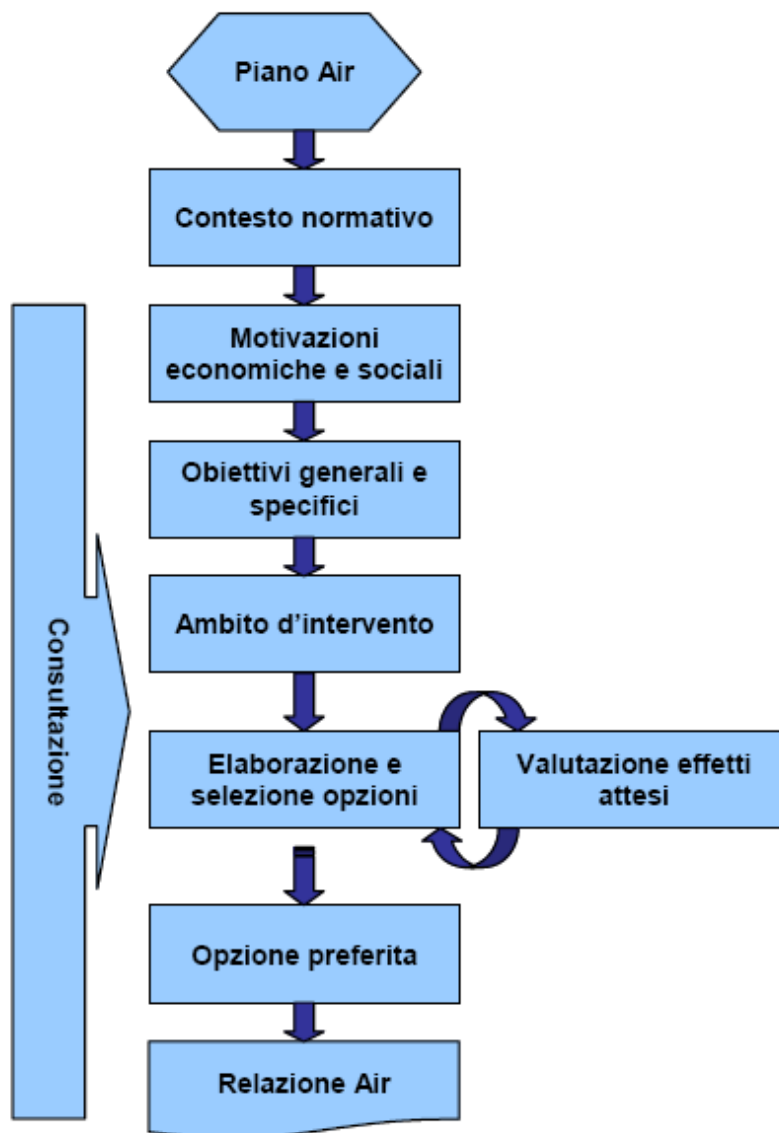
---

<sup>183</sup> Sulla base delle proposte avanzate dalle Direzioni, il Collegio, con il supporto del Segretariato Generale e con l’accordo dell’Unità impatto regolatorio, seleziona le aree tematiche ed i provvedimenti da sottoporre ad AIR.

### 5.2.2.1 Processo AIR

Il processo AIR indicato nella Guida può essere ben rappresentato visivamente.

Figura 1: Processo AIR. Fonte: Guida AIR 2008



Il processo AIR ha inizio con la stesura del piano AIR, che diventa strumento di guida per l'intero processo. Nel piano AIR, predisposto dalla Direzione competente, sentite le Direzioni eventualmente coinvolte, si definiscono i contenuti ed i tempi

delle varie fasi. Il piano, oltre a consentire una migliore gestione dell'intero percorso, permette anche una migliore partecipazione dei soggetti legittimati, poiché fornisce una indicazione, per quanto non vincolante, su come si svolgerà l'attività e sulla relativa tempistica. In particolare, rispetto ai documenti necessari per la realizzazione dell'AIR (la delibera di avvio, il primo documento di consultazione, il secondo documento di consultazione, la delibera finale) il piano individua:

- 1) la data di pubblicazione prevista per il primo documento di consultazione ed il relativo termine indicativo, auspicabilmente di 4 settimane, per ricevere le osservazioni;
- 2) eventuali incontri tematici, *focus group* o seminari che si prevede di realizzare;
- 3) la data di pubblicazione prevista per il secondo documento di consultazione, se previsto, avente l'obiettivo di presentare eventuali variazioni, ed il relativo termine indicativo, preferibilmente di 4 settimane, per ricevere le osservazioni;
- 4) la data prevista per l'emanazione della delibera finale e della relazione AIR.

La realizzazione dell'AIR prosegue con le successive fasi di cui la Guida individua il contenuto minimo e i documenti interessati:

1) Definizione del contesto normativo

“Il contesto normativo è inserito nel primo documento di consultazione e nella Relazione AIR. Il solo elenco delle disposizioni rilevanti è inserito già nella delibera

di avvio. Nell'eventuale secondo documento di consultazione si riporta la sintesi delle sole norme vincolanti, rinviando, per i dettagli, al primo documento di consultazione”

## 2) Individuazione delle motivazioni dell'intervento

“Le motivazioni economiche e sociali sono inserite nel primo documento di consultazione. Esse vanno riprese (in forma sintetica rinviando per i dettagli al primo documento di consultazione) anche nel secondo documento di consultazione, laddove previsto, e nella relazione AIR”

## 3) Individuazione degli obiettivi

“Gli obiettivi generali, tratti dalla delibera di avvio, e gli obiettivi specifici sono inseriti in tutti i documenti di consultazione e nella relazione AIR. In questi atti sono anche evidenziati i casi in cui gli obiettivi specifici cambiano nel corso del procedimento, spiegando le ragioni di questa variazione”

## 4) Delimitazione dell'ambito di intervento

“L'ambito dell'intervento è descritto nel primo documento di consultazione e nella relazione AIR ed è ripreso, in sintesi, nei successivi documenti di consultazione”

## 5) Elaborazione e selezione delle opzioni

“Il primo documento di consultazione di regola contiene la descrizione di almeno due opzioni alternative all'opzione zero (a meno che non ci siano motivi tali per cui è presentata una sola opzione alternativa alla regolazione in vigore). Inoltre, va indicato, se alla luce dei criteri di valutazione adottati, l'Autorità è già in grado di esprimere una preferenza per un'opzione (o per alcune opzioni). Nel secondo

documento di consultazione, se previsto, le opzioni già presentate nel primo documento di consultazione sono solo sintetizzate, viene data risposta alle osservazioni pervenute e, di regola, è proposta l'opzione preferita (accompagnata preferibilmente da una bozza di articolato). Laddove si introducono nuove opzioni, queste vanno descritte e valutate alla pari di quelle contenute nel primo documento di consultazione. La relazione AIR ripercorre tutto il processo di elaborazione delle opzioni, sintetizzando quelle contenute nei documenti di consultazione e descrivendo più nel dettaglio solo l'opzione preferita”

#### 6) Valutazione degli effetti delle opzioni

“Ai fini della eventuale valutazione preliminare delle opzioni, i contenuti minimi dell'analisi sono i seguenti:

a) specificare la finalità per cui si svolge una valutazione di questo tipo, chiarendo che si tratta di una prima valutazione delle opzioni finalizzata a scartare alternative giudicate, già in una prima fase dell'Air, dominate dalle altre.

b) Illustrare quali sono i criteri utilizzati per la valutazione/selezione delle opzioni.

c) Chiarire se, a valle di questa valutazione, l'Autorità ritiene di poter già eliminare alcune opzioni, le quali non saranno, dunque, oggetto di una valutazione di dettaglio degli effetti positivi e negativi (a meno che, alla luce degli esiti della consultazione, l'Autorità non reputi necessario ritornare sui propri passi). Nei casi in cui l'Autorità ritenga che la valutazione preliminare delle opzioni consenta da sola di identificare un'opzione preferita, ciò va esplicitato.

Riguardo alla valutazione approfondita degli effetti attesi delle opzioni, i contenuti minimi sono i seguenti:



- a) descrizione dei principali effetti positivi e negativi di ogni opzione e, se possibile, quantificazione e monetizzazione degli stessi. I costi ed i benefici da considerare sono solo quelli differenziali rispetto alla *baseline*.
- b) Anche laddove non fosse possibile (od opportuno) monetizzare gli effetti attesi e procedere ad un'attualizzazione degli stessi, indicarne la prevedibile distribuzione temporale.
- c) Se sono descritti più scenari, indicazione di quello ritenuto più probabile.
- d) Specificazione delle ipotesi utilizzate per produrre le stime”

Nella Guida viene dedicata particolare attenzione a tale fase, in effetti questa pare essere una delle fasi maggiormente qualificanti dell'intero percorso. Anche in questo caso, l'Autorità ritiene opportuno lasciare un ampio margine di discrezionalità alle Direzioni coinvolte nella realizzazione dell'AIR, pur definendo dei principi e dei contenuti minimi.

Il percorso di valutazione prevede delle tappe obbligatorie entro cui si muove la discrezionalità delle Direzioni. Viene riproposta la valutazione a due stadi, già introdotta nella fase di sperimentazione, prevedendo una prima valutazione preliminare ed una successiva valutazione più approfondita, con considerazioni di carattere anche economico.

La valutazione preliminare, come avvenuto nella fase di sperimentazione, è da effettuare per tutte le opzioni individuate e viene realizzata guardando principalmente, e, a discrezione delle Direzioni, ai criteri dell'efficacia,

dell'efficienza, della concordanza (intesa come minimizzazione del *trade - off* tra diversi obiettivi), della semplicità amministrativa e della tempestività<sup>184</sup>.

Successivamente, come previsto già nella fase sperimentale, per le opzioni che superano positivamente la valutazione preliminare si effettua una valutazione più approfondita in cui si vanno ad identificare i vantaggi e gli svantaggi di ogni opzione, prima da un punto di vista qualitativo - descrittivo, poi, ove possibile, da un punto di vista economico con la quantificazione e la monetizzazione.

Relativamente alla valutazione economica, l'Autorità, pur individuando diverse tecniche di valutazione, lascia ancora una volta ampio margine di libertà decisoria. E' anche qui cruciale il principio di proporzionalità. Viene, infatti, sottolineato che ogni tecnica presenta costi e benefici, perciò obbligare le Direzioni ad utilizzare una determinata tecnica risulterebbe economicamente non razionale. Le Direzioni decidono di volta in volta quale tecnica applicare, valutando i costi in riferimento agli obiettivi conoscitivi.

Le tecniche che vengono individuate e brevemente descritte nella Guida AIR sono:

- l'analisi multi criteri: nella fase sperimentale è stata usata in due occasioni (“Standard nazionale di comunicazione tra distributori e venditori di gas naturale” e “Regolazione della qualità del servizio elettrico per il terzo periodo”)
- tecniche di monetizzazione: l'analisi costi-benefici, l'analisi costi-efficacia, l'analisi dei costi di adeguamento (e lo *Standard Cost Model*) e l'analisi del

---

<sup>184</sup> La valutazione preliminare è una valutazione di carattere qualitativo. La Direzione predispone una tabella con i criteri scelti e per ogni opzione viene attribuito un valore o un giudizio che definisce il grado di rispetto del criterio.

rischio. La Guida sottolinea che si tratta di tecniche che forniscono una valutazione parziale (l'analisi costi-benefici è la più completa), poiché si focalizzano su specifici aspetti.

#### 7) Redazione della Relazione AIR

“I principali punti contenuti nella Relazione sono i seguenti:

- contesto normativo e motivazioni dell'intervento;
- obiettivi generali e specifici;
- opzioni sottoposte a consultazione, evidenziando le modifiche intervenute da un documento di consultazione all'altro;
- criteri di valutazione adottati, specificando quelli adottati per l'eventuale valutazione preliminare delle opzioni;
- valutazione qualitativa e/o quantitativa delle opzioni e loro comparazione;
- opzione preferita (inclusa una descrizione tecnica dell'articolato, come d'uso per le relazioni tecniche) e motivazioni della scelta.

La Relazione riprende dai documenti di consultazione la sintesi delle osservazioni ricevute e delle conseguenti decisioni prese dall'Autorità. Inoltre, se l'opzione preferita non dovesse coincidere con alcuna delle opzioni precedentemente sottoposte a consultazione, deve essere dedicata particolare attenzione all'esposizione dei motivi di questa scelta.”

Il percorso così descritto nelle sue fasi e nei suoi documenti viene di seguito rappresentato con una tabella a doppia entrata in cui vengono indicati ed “incrociati” i documenti AIR con le fasi procedurali.

Tabella 2 Percorso logico e cronologico AIR, Fonte: Guida AIR 2008

Percorso	Logico							
	Contesto normativo	Motivazioni	Obiettivi	Ambito	Opzioni	Valutazione delle opzioni	Ricognizione e Consultazioni	
Delibera avvio	SI Solo elenco norme	NO	SI Solo obiettivi generali	SI Indicare il settore specifico su cui si interviene e i destinatari	NO	NO	NO	
Ricognizione (eventuale)	SI Se esiste un doc. di ricognizione	SI Specificare che possono essere modificate a seguito della ricognizione	SI Solo obiettivi generali	NO	NO	NO	SI Se esiste un doc. di ricognizione, indicazione dei tempi del procedimento (cfr. All. 5)	
Cronologico	I Doc. consultazione (termine min. per risposte: 4 settimane)	SI	SI	SI Obiettivi generali e specifici Indicatori e valori obiettivo	SI Indicazione settore e destinatari. Caratteristiche destinatari (n., dimensioni, ecc.)	SI Almeno 2 opzioni. Opzioni da approfondire/da scartare	SI Indicazione dei criteri di valutazione. Analisi qualitativa delle opzioni	SI Tempi del procedimento. Sintesi dei risultati della ricognizione (inclusi incontri tematici)
	Eventuale II Doc. consultazione (termine min. per risposte: 4 settimane)	SI Sintesi, rinviando al I doc di cons.	SI Sintesi, rinviando al I doc di cons.	SI Indicatori e valori obiettivo	SI Indicazione settore e destinatari. Caratteristiche destinatari (n., dimensioni, ecc.)	SI Descrizione opzione preferita e indicazione motivazioni della scelta	SI Approfondimento analisi qualitativa. Indicazione dei principali effetti delle opzioni. Comparazione delle opzioni. Quantificazione principali effetti delle opzioni. Analisi concorrenza ed impatto ambientale	SI Sintesi risultati I consultaz. e conseguenti decisioni dell’Autorità
	Relazione Air	SI	SI	SI	SI	SI Sintesi delle opzioni presentate nei vari documenti. Descrizione opzione preferita e motivazioni della scelta, evidenziando le variazioni rispetto al II doc. consultaz.	SI Sintesi delle valutazioni effettuate. Specificare se ed in che modo le valutazioni dell’Autorità sono cambiate rispetto al II doc. di consultaz.	SI Sintesi risultati II consultaz. e conseguenti decisioni dell’Autorità

### 5.2.3 Rilievi critici e spunti di miglioramento

Dall’esperienza dell’AEEG, è possibile far emergere sia aspetti positivi sia aspetti negativi.

Relativamente agli aspetti da valutare positivamente si ritiene dover menzionare due caratteristiche, già presenti nel periodo di sperimentazione e riconfermate nel sistema a regime: l’ampio spazio dedicato alle consultazioni e la flessibilità, che permette il rispetto del principio di proporzionalità (soprattutto nel sistema a regime). Questi due

tratti rendono il sistema AIR potenzialmente efficace, sia come strumento a supporto del regolatore sia come strumento di legittimazione.

L'utilizzo di strumenti di partecipazione degli operatori del mercato concorrono con l'AIR al perseguimento dell'obiettivo del miglioramento della qualità della regolazione e della legittimazione nell' *input* e nell' *output*.

Come si è ricordato, l'Autorità prevedeva forme di partecipazione nel processo di adozione delle delibere anche precedentemente all'introduzione dell'AIR e questo le permetteva, e le permette ancor oggi, di ridurre considerevolmente la tradizionale asimmetria informativa tra regolatore e mercato, ottenendo un certo grado di legittimazione procedurale.

La partecipazione all'interno del processo AIR appare ancora più significativa poiché, oltre a rendere l'AIR strumento di legittimazione procedurale, fa sì che l'AIR abbia un notevole valore aggiunto. L'analisi economica realizzata all'interno dell'AIR si fonda proprio sulle informazioni derivanti dagli operatori del mercato. Tali informazioni vengono utilizzate sia per la formulazione di ipotesi normative sia come base per la valutazione dell'impatto delle varie opzioni. Pertanto, il fatto che nel sistema AIR impostato dall'Autorità, già nel periodo sperimentale, gli strumenti di partecipazione e l'uso degli stessi siano particolarmente rilevanti costituisce certamente fonte di valutazione positiva dell'intero sistema.

Allo stesso modo è da valutare positivamente l'ampio margine di flessibilità lasciato alle Direzioni nell'effettuazione dell'AIR. La realizzazione e le scelte tecniche nell'attuazione dell'AIR devono derivare esse stesse da un ponderazione di costi e benefici. I costi nella realizzazione dell'AIR, infatti, devono essere giustificati dai

benefici e devono essere proporzionali agli obiettivi che si intende perseguire con l'AIR. Non avrebbe senso sopportare costi eccessivi rispetto allo scopo perché l'obiettivo dell'AIR, vale a dire il miglioramento della qualità della regolazione e del grado di *accountability*, comporterebbe oneri, in termini di tempi, di risorse umane e finanziarie, non giustificabili dai benefici. La flessibilità e la discrezionalità fanno sì che gli sforzi vengano sopportati solo se necessari per raggiungere l'obiettivo e se controbalanciati dai benefici.

Nel sistema AIR a regime, tali tratti di flessibilità e discrezionalità hanno trovato un equilibrato bilanciamento con l'ulteriore e contrastante esigenza di assicurare omogeneità nell'attività delle Direzioni di realizzare l'AIR.

Se da questi punti di vista il sistema AIR sembra essere adeguatamente costruito, pare opportuno sottolineare due aspetti critici.

In primo luogo, va notato che nella fase di sperimentazione il numero di delibere sottoposte ad AIR risulta piuttosto ridotto. Ciò non è di per sé negativo, ma certamente si può affermare che il sistema AIR a regime non sia stato disegnato sulla base di una corposa e significativa esperienza dell'Autorità. Il non aver imposto regole rigide nel sistema a regime attutisce, però, i risvolti negativi di tale mancanza, poiché la flessibilità fa sì che ogni caso faccia specie a sé.

L'aspetto che invece appare più criticabile è il fatto che non si sia prevista una fase di controllo qualitativo delle AIR realizzate (controllo *ex post*).

Realizzare l'AIR non è di per sé garanzia che tale strumento assolva appieno le sue funzioni, di guida al regolatore e di legittimazione nell' *input* e nell' *output*. Tale

garanzia non è assicurata neanche in presenza di un controllo sull'AIR, ma certamente verificare che l'AIR sia stata realizzata secondo determinati criteri e principi rende l'AIR maggiormente significativa ed efficace e la probabilità che esprima le proprie potenzialità ne risulta certamente superiore.

L'importanza del controllo *ex post* è dimostrata anche dalle esperienze internazionali AIR, nelle quali è sempre prevista una fase di controllo qualitativo AIR con la chiara individuazione del soggetto preposto a tale attività. La fase del controllo è considerata così cruciale che, in alcuni sistemi (vedi USA), la valutazione ha addirittura effetto vincolante, per cui un giudizio negativo sull'AIR comporta la non adozione del testo normativo oggetto di analisi.

Se la realizzazione dell'AIR non è soggetta ad alcun tipo di controllo, si rischia che diventi una pura formalità assolutamente priva di ogni significato e di ogni positiva potenzialità, ma anzi si rischia che comporti un aggravamento delle procedure burocratiche in termini di costi e di tempi. Ciò è ancor più vero in considerazione della strutturazione del sistema AIR proposto dall'Autorità in cui la flessibilità e la discrezionalità risultano criteri portanti. In sistemi AIR con regole rigide è presente una forma di controllo, un controllo *ex ante* che si concretizza nelle regole poste per delimitare in modo stringente la discrezionalità (anche in questo caso, comunque, sarebbe opportuno prevedere un controllo *ex post* su ciò che effettivamente si è svolto). Nel caso opposto dell'Autorità, con un sistema AIR caratterizzato da ampia flessibilità, incorniciata e costretta solo da pochi e generali criteri/principi, manca ogni tipo di controllo *ex ante*. Ciò rende ancor più auspicabile una forma di controllo *ex post*, il quale dovrebbe consistere in un controllo formale che non si addentra nella

valutazione politica del risultato scaturente dall'AIR. E' un controllo sul rispetto della procedura e dei metodi utilizzati.

L'introduzione di un sistema di controllo *ex post* comporta certamente l'insorgenza di costi da sostenere, poiché un apposito ufficio dovrà essere dedicato a tale attività e l'intero procedimento subirà dei rallentamenti. Perciò, posto che si ritiene altamente consigliabile, se non indispensabile, prevedere una forma di controllo di qualità delle AIR realizzate, la conformazione del sistema di controllo, in termini di organizzazione e di tipologia/approfondimento di controllo dovranno essere ponderati rispetto agli obiettivi ed ai benefici che si intende realizzare (tenendo, ancora una volta, conto del principio di proporzionalità).

Nell'introdurre una fase di controllo qualitativo dell'AIR e dovendo assegnare il compito della realizzazione di tale fase ad un determinato soggetto, pare opportuno soffermarsi su due "nodi" cruciali, due scelte determinanti che delineeranno il sistema di controllo:

- 1) soggetto esterno e indipendente VS ufficio interno;
- 2) controllo con effetto vincolante VS controllo collaborativo.

La scelta dell'una o dell'altra alternativa, in entrambi i casi, comporta *pro* e *contra*. Non vi è quindi una soluzione ottimale in senso assoluto, questa va ponderata al caso specifico.

Rispetto al primo punto, la scelta tra un soggetto esterno e uno interno, l'istituzione di un soggetto esterno all'Autorità comporta certamente costi più elevati rispetto alla



sceita del soggetto interno. Significherebbe, infatti, creare da zero un'organizzazione autonoma ed indipendente o alternativamente affidare ad un'organizzazione già operante il compito di realizzare il controllo AIR. Quest'ultima opzione pare particolarmente interessante poiché con minori costi (almeno di costituzione, inserimento, organizzazione) si otterrebbe il medesimo vantaggio di indipendenza valutativa. Certamente non sarebbe economicamente vantaggioso prevedere tale istituzione (creata *ex novo* o già presente nel sistema istituzionale) "a servizio" della sola AEEG. Sarebbe, infatti, ragionevole ed auspicabile che a tale soggetto sia affidata la responsabilità di effettuare il controllo AIR almeno per tutte le autorità indipendenti, se non addirittura per l'intero sistema AIR (comprensivo, quindi, delle amministrazioni ministeriali) che risulta carente in tal senso.

A fronte dei costi di costituzione, di organizzazione e di inserimento del soggetto esterno entro il sistema istituzionale (o anche dei costi di riorganizzazione del soggetto esterno già operante nel sistema), il beneficio consisterebbe nel dare pieno valore all'AIR. Un soggetto esterno, rispetto ad un ufficio interno, è presumibilmente più garante dell'interesse generale di controllare in modo indipendente, e potenzialmente più efficace, la qualità e l'adeguatezza delle AIR realizzate. La presenza di un soggetto esterno indipendente è auspicabile anche in considerazione delle esperienze internazionali che sono caratterizzate proprio da ciò. Si pensi alla funzione dell'OIRA negli USA, alla funzione della COFEMER in Messico, alla funzione del BRE nel Regno Unito ed infine alla funzione dell'*Impact Assessment Board* nell'Unione Europea. Come si è sottolineato, proprio la presenza di tali soggetti e la loro attività costituiscono uno dei punti di forza dei relativi sistemi.

Dall'altra parte, affidare il controllo AIR ad un ufficio interno dell'Autorità, significherebbe sostenere costi inferiori (per l'intero sistema, pur considerando i costi di riorganizzazione interna dell'Autorità), ma anche ottenere un beneficio più limitato. Ciò non è automatico (potenzialmente anche un ufficio interno può vagliare "indipendentemente" ed efficacemente le AIR realizzate), ma molto probabile.

Non è escluso prevedere la presenza di un ufficio interno congiuntamente alla presenza di un soggetto esterno di controllo. Un modello del genere è effettivamente presente in alcune esperienze internazionali proposte, si fa riferimento in particolare al Regno Unito ed all'Unione europea.

Rispetto al secondo "nodo", controllo con effetto vincolante VS controllo con effetto collaborativo, il controllo vincolante comporta maggiori costi in termini di tempistica e di procedura. Questo tipo di controllo, caratteristico dell'esperienza statunitense, rende il percorso più faticoso. L'ostacolo valutativo, tuttavia, fornisce la massima garanzia di efficacia dell'AIR. Solo le AIR realizzate nel rispetto di principi/criteri che le rendono efficaci passano il vaglio, congiuntamente al testo normativo.

Dall'altra parte, il controllo collaborativo comporta benefici sia in termini di minori costi procedurali sia in termini di supporto al soggetto che realizza l'AIR. Tale forma di controllo è presente e ben funzionante in alcune delle realtà internazionali proposte, come il Messico e l'Unione Europea. Per controllo collaborativo si intende una forma di controllo in cui la valutazione viene effettuata attraverso il confronto e la dialettica tra chi realizza l'AIR ed il soggetto controllore. In questo modo, la qualità delle AIR tenderà nel corso del tempo a migliorare, poiché l'autorità o

l'amministrazione chiamate a realizzare AIR acquisiranno sempre maggiori competenze grazie al dialogo instaurato con il controllore. La garanzia della qualità delle AIR è, in questo caso, affidata alla capacità ed alla volontà di apprendimento dell'autorità o dell'amministrazione.

A fronte di tale beneficio, il controllo collaborativo presenta costi in termini di minore garanzia e certezza di ottenere "buone" AIR. Vi è il rischio, infatti, in questo caso che l'autorità o l'amministrazione che realizza l'AIR non accolga i suggerimenti del controllore e non instauri un dialogo significativo con esso. Migliorarsi è, infatti, faticoso e costoso e, nel caso dell'AIR, talvolta di ostacolo al perseguimento e alla tutela di interessi non giustificabili da un'analisi economica.

Scegliere e decidere il modello migliore di controllo, sciogliendo i "nodi" e disegnandolo nel dettaglio, è anche e soprattutto questione politica, su cui risulta difficile ragionare. In questa sede viene soltanto evidenziato che, affinché l'AIR ricopra in modo efficace il suo peculiare ruolo nella realtà della regolazione indipendente, pare necessario prevedere una fase di controllo qualitativo delle AIR realizzate ed individuarne il soggetto responsabile. Questa si ritiene essere una condizione necessaria non rispettando la quale non avrebbe senso "investire" tempo, denaro e capitale umano nella predisposizione di un sistema AIR e nella prassi operativa dello stesso. Perché l'AIR sia davvero, e non solo potenzialmente, strumento di supporto al regolatore e strumento di legittimazione sembra opportuno verificarne l'efficacia e l'efficienza.

L'attività di controllo qualitativo ha un'ulteriore vantaggio di lungo termine: si instaurerà un meccanismo di apprendimento continuo nella realizzazione dell'AIR che comporterà un miglioramento dell'intero sistema istituzionale.

## Conclusioni

A conclusione del lavoro, è possibile affermare l'importanza dell'utilizzo dell'AIR nella prassi regolativa di un Paese. L'introduzione dell'AIR nei sistemi normativi delle realtà studiate (USA, Messico, Regno Unito e Unione Europea) si è rivelata di grande supporto alla politica di *better regulation*, avviata nelle varie realtà in periodi temporali diversi. L'AIR, insieme ad altri strumenti, ha permesso un miglioramento dell'attività di *rule making* del soggetto pubblico. Così, si è provveduto a fare in modo che il corpo normativo non fosse più percepito come un peso ed un freno alla dinamicità economica, ma anzi come un fattore strategico per la competitività. Certo, per realizzare tale risultato, è stato necessario ideare un sistema AIR efficace ed efficiente e soprattutto è stato indispensabile promuovere una rivoluzione culturale.

Anche alla luce delle esperienze AIR riportate nel lavoro (che costituiscono alcune delle realtà in cui l'AIR ha apportato i massimi benefici o almeno sono presenti le condizioni di successo), è stato possibile valutare il sistema AIR introdotto in Italia. Nel nostro Paese l'AIR è entrata solo recentemente, per valutarne, dunque, l'effettivo impatto in termini di miglioramento del quadro regolatorio, sarà necessario attendere qualche anno dall'introduzione.

L'AIR è stata introdotta sia in riferimento alla regolazione di provenienza governativa sia alla regolazione prodotta dalle autorità indipendenti. Nel lavoro, sono state esaminate entrambe le realtà, pur ponendo una attenzione particolare alla realtà della regolazione indipendente nell'ambito della quale si è riscontrato una migliore riuscita dell'AIR.

Rispetto alla regolazione governativa, è stato notato come il sistema AIR italiano necessiti di alcune modifiche perché sia effettivamente efficace, sottolineando in particolare l'esigenza di prevedere una fase di controllo qualitativo delle AIR realizzate.

Rispetto alla regolazione indipendente, l'AIR è stato descritto non solo come strumento a supporto del regolatore, ma anche come strumento di legittimazione delle autorità. Queste, infatti, pur risultando carenti dal punto di vista della legittimazione all' "entrata", necessitano comunque di ottenere la legittimazione dal sistema sociale e istituzionale. L'AIR, da una parte, meglio degli strumenti già in uso (come la consultazione), può costituire il mezzo per realizzare la legittimazione nell' *input* (legittimazione procedurale); dall'altra parte, può permettere di realizzare un'ulteriore forma di legittimazione, complementare a quella procedurale, la legittimazione nell' *output*. Si tratta della legittimazione che le autorità possono ottenere dalla reputazione di istituzioni capaci di adottare "buone" regolazioni.

Il lavoro analizza in dettaglio l'esperienza AIR dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, in cui è stato introdotto un buon sistema AIR che tuttavia presenta aspetti migliorabili. Così come per la realtà ministeriale, l'elemento di maggiore criticità rilevato è costituito dalla mancanza di una fase di controllo qualitativo *ex post* delle AIR realizzate. L'importanza di tale fase è sottolineata non solo dalla letteratura in materia (si veda il Capitolo I), ma anche dalle esperienze AIR di maggior successo (si veda il Capitolo II). In assenza di una fase di controllo si rischia di rendere l'AIR solo una formalità burocratica, senza la possibilità di rendere concrete le potenzialità di strumento cognitivo a supporto del regolatore e di strumento di legittimazione.

## Bibliografia

Ackerman, F. and L. Heinzerling, *Priceless: On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, The New Press, 2004

Arcuri A., *An Introduction to practice of Cost-Benefit Analysis, Prepared for the European Network for Better Regulation (ENBR) Methodology Workshop*, Erasmus University Rotterdam, 2006

Arcuri A., Van den Bergh R., *Metodologie di valutazione dell'impatto della regolamentazione: il ruolo dell'analisi costi-benefici*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2001, n. 2

Basilica F., *L'analisi di impatto della regolazione nell'ordinamento italiano*, in F. Basilica (a cura di), *La qualità della regolazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Maggioli Editore, 2006

Boardman E., D. Greenberg, A. Vining, D. Weimer, *Cost-Benefit Analysis – Concepts and Practice (second edition)*, Prentice Hall, 2001

Bruzzone G., *La consultazione nell'adozione degli atti di regolazione: esperienze delle autorità indipendenti e modelli di riferimento*, Seminario Formez - MIPA "Metodologie e procedure della consultazione" CNEL, 25 febbraio 2004

Bruzzone G., *La regolazione intrusiva oggi*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2002, n.3

Caldarozzi A., *L'analisi di impatto come fonte di legittimazione internazionale della riforma: il caso messicano*, in C. M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001

Cannata F., Quagliariello M., *Analisi di impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2007, n. 1

Carbone L., *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, Seminario su "Tecniche di produzione normativa e better regulation", Roma, Università La Sapienza, 27 gennaio 2007

Cassese S., *Dalle regole del gioco al mercato al gioco con le regole*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2002, n. 2

Cassese S., C. Franchini (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, Il Mulino, 1994

Cavallo L., *L'analisi economica dell'impatto della regolamentazione*, in *Introduzione alla "analisi di impatto della regolazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA, n. 3, 2001

Cavallo L., G. Coco, M. Martelli, *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, Maggio 2008

Cavatorto S., *Introduzione: la consultazione come fattore strategico dell'AIR*, in A. La Spina, S. Cavatorto (a cura di), *La consultazione dell'analisi di impatto della regolazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001

Cavatorto S., *Unione Europea: molto rumore per nulla?*, in C. M. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001

Cheli E., *L'innesto costituzionale delle autorità indipendenti: problemi e conseguenze*, Convegno organizzato da Nexus, Roma 27 febbraio 2006

Ciciriello M. C., *Il principio di proporzionalità nel diritto comunitario*, Editoriale Scientifica, 1999

Clarich M., Convegno su "Le Autorità amministrative indipendenti" in memoria di Vincenzo Caianiello Roma, Palazzo Spada, 9 maggio 2003 Intervento su: "Garanzia del contraddittorio nel procedimento"

Clarich M., Marzari F., Brocca A., *Premessa ad una efficace AIR*, Ibes, Belluno, 1999

Coco G., M. Martelli, F. Sarpi, *L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa italiana*, in F. Basilica (a cura di), *La qualità della regolazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Maggioli Editore, 2006



COFEMER, *La Manifestaciòn de Impacto Regulatorio.De la Desregulaciòn a la Mejora Regulatoria: Reformas a la Ley Federal de procedimiento Administrativo*, 2000, disponibile sul sito internet <http://www.cofemer.gob.mx>

COFEMER, *Manual para la Elaboraciòn de la Manifestaciòn de Impacto Regulatorio*, 2000, disponibile in <http://www.cofemer.gob.mx>

Cooter R., U. Mattei, P. G. Monasteri, R. Pardolesi, T. Ulen, *Il mercato delle regole*, Il Mulino, 1999

De Benedetto M., *Un “quasi-procedimento”* in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla “analisi di impatto della regolamentazione”*, Collana Studi e Ricerche della SSPA n. 3, 2003

De Francesco F., *Regno Unito: maturazione e apprendimento istituzionale*, in C. M. Radaelli (a cura di), *L’analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001

De Marco A., C. Ogliadoro, *Analisi costi-benefici: introduzione e concetti fondamentali*, in S. Momigliano, F. Nuti Giovannetti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell’analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001

Driesen D. M., *Is Cost-Benefit Analysis Neutral?*, 2005, disponibile sul sito SSRN

Ferlie E., Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, New York, 1996

Frank R. H., C. R. Sunstein., *Cost-Benefit Analysis and Relative Position*, John M. Olin Law & Economics Working paper n. 102, Chicago

Gilardi F., *Evaluating Independent Regulators*, in OECD, *Designing independent and accountable regulatory Authorities for high quality regulation*, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005

Hahn R. W., *In defense of the Economic Analysis of Regulation*, AEI- Brookings Center for Regulatory Studies, 2005

Hahn R.W., J. Burnett, Chan Yee-Ho, E. Mader and P. Moyle, *Assessing Regulatory Impact Analysis: The Failure of Agencies to Comply with Executive Order 12866*, Harvard Journal of Law and Policy, Vol. 23, n. 3, Summer, 2000

*Impact Assessment Board-Report for the year 2007*,  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm)

Jacobs S., *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: the Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*, Jacobs & Associates, 2006

Jacobs S. et al., *Regulatory quality and public sector reform*, in *The OECD Report on Regulatory Reform: Thematic Studies*, Paris, 1997

Kurpas S., P. M. Kaczynski, A. Renda, L. A. Montoya, L. Schrefler, *Policy-Making in the EU, Achievements, Changelles and Proposals for Reform*, CEPS, 2009

La Spina A., *Establishing RIA in Italy, Results achieved, Difficulties met, Possible Alternative Developments*, OECD Forum on Modernising Government, 2001

La Spina A., G. Majone, *Lo stato regolatore*, Il Mulino, 2000

Levy B., Spiller P.T. (a cura di), *Regulations, institutions and commitment*, Cambridge University Press, 1996

Longobardi N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico - istituzionale*, Giappichelli, 2004

Majone G., *Agency independence and accountability*, Contribution in OECD, *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation*, Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10-11 January 2005

Majone G., *The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization*, Governance, 15 (3), 2002

*Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report*, 13 novembre 2001, presentato al Consiglio europea di Laeken del dicembre 2001, consultabile in [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/mandelkern\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf)

Marini Balestra F., *Le Authorities e l'Europa: esperimenti di amministrazione integrata. Quali margini per il Legislatore interno?*, GiustAmm.it, 9 dicembre 2008

Mariuzzo P., *Attuale ambivalenza istituzionale ed operativa dell'AIR*, in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA n. 3, 2003

McCubbins, Schwartz, *Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms*, American Journal of Political Science, 1984, n. 28

Merusi F., M. Passaro, *Le Autorità indipendenti*, Il Mulino, 2003

Modugno F. (a cura di), *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, 2000

Morrall III J. F., *Speech on Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability and Transparency*, US Office of Management and Budget (OMB), Singapore 22 febbraio 2001, disponibile in [www.oecd.org/dataoecd/18/46/1901526.doc](http://www.oecd.org/dataoecd/18/46/1901526.doc)

Natalizi A., F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2009

Nijkamp P., P. Rietveld, H. Voogt, *Multicriteria evaluation in physical planning*, North.Holland, Amsterdam, 1990

O'Connor Close C., D. J. Mancini, *Comparison of US and European Commission guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis*, Industrial Policy and Economic Reforms Papers n. 3, April 2007, European Commission Enterprise and Industry Directorate-General

OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*, Paris, 1995

OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD Countries*, Paris, 1997

OECD, *Regulatory policies in OECD countries: from interventionism to regulatory governance*, Paris, 2002

OECD, *Regulatory reform in Italy, Government capacity to assure high quality regulation*, Paris, 2001

OECD, *Regulatory Reform in Mexico, Government capacity to assure high quality regulation*, Paris, 1999

OECD, *Regulatory Reform in the United Kingdom: Government capacity to assure high quality regulation*, Paris, 2002

OECD, *Regulatory Reform in the United States: Government Capacity to Ensure High-Quality Regulation*, Paris, 1999

OECD, *Report on Regulatory Reform*, Paris, 1997

OECD, *The OECD Review of Regulatory Reform in the United States*, Paris, 1999

Ogus A., *Comparing regulatory systems: institutions, processes and legal forms in industrialised countries*, Centre on regulation and competition, Working paper n. 35, 2002

OMB Watch, *The players in rulemaking*, disponibile in <http://www.ombwatch.org/article/view/4011/1/494#B>

OMB Watch, *Vice President Reemerging in Regulatory Review Meetings*, pubblicato l'11/06/2007, disponibile in [http://www.ombwatch.org/article/articleview/4067/1/{category\\_id}](http://www.ombwatch.org/article/articleview/4067/1/{category_id})

Pardolesi R., *I giudici e l'analisi economica del diritto privato*, Il Mulino, 2003

Pardolesi R., *RIA and the search for better regulation*, disponibile in LE Lab Working Paper <http://www.law-economics.net>

Pardolesi R., B. Tassone, *I giudici e l'analisi economica del diritto due anni dopo*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2005, n. 3

Perna R., *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta*, Mercato, Concorrenza, Regole, 2003, n. 1

Piacentino D., *L'AIR, l'ACB e i processi di decisione pubblica: tre aspetti critici*, in S. Momigliano, F. Nuti Giovannetti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001

Pontarollo E., A. Oglietti, *Criteri per la valutazione dell'attività delle Authorities*, L'Industria, 2000, n. 4

Posner E. A., *Controlling agencies with cost-benefit analysis: a positive political theory perspective*, Chicago John M. Olin Law & Economics Working Paper n. 119 (2d series), Chicago

Predieri A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli editore, Firenze, 1997

Rangone N., *Regolazione economica e impatto sui destinatari*, in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla "analisi di impatto della regolazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA, n. 3, 2001

Renda A., *Impact Assessment in the EU: the state of the art and the art of the state*, Centre for European Policy Studies, Bruxelles, 2006

Rhodes Rod A.W., *Reinventare Whitehall, 1974-94: sviluppare lo stato vuoto?*, in B. Dente et al., *Riformare la pubblica amministrazione: Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995

Sarpi F., *Criteri di valutazione di alcuni beni non scambiati sul mercato*, in S. Momigliano, F. Giovannetti Nuti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici dell'analisi di impatto della regolamentazione*, Rubbettino, 2001

Sarpi F., *La continuità istituzionale come garanzia di successo dell'AIR: il caso degli Stati Uniti*, in M. C. Radaelli (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, 2001

Sarpi F., *L'applicazione dell'analisi costi-benefici all'AIR*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, I-2000, Franco Angeli, 2002

Sarpi F., *La crociata contro gli oneri amministrativi*, Astrid, disponibile su [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)

Screpanti S., *La partecipazione ai procedimenti regolatori delle Autorità indipendenti*, Commento alla sentenza n. 7972 del 27 dicembre 2006 sez. VI, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2007, n. 4

Standard Cost Model Network, Informazioni sui programmi di misurazione dei paesi aderenti disponibili sul sito <http://www.administrative-burdens.com>

Standard Cost Model Network, *The International Standard Cost Model Manual; measuring and reducing administrative burdens for businesses*, disponibile su [www.administrative-burdens.com](http://www.administrative-burdens.com)

Senato della Repubblica, *Le iniziative dell'Unione Europea per la riduzione degli oneri amministrativi*, Servizio per la qualità degli atti normativi, Documentazione e ricerche n. 56, 20 Marzo 2007

Sorace D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, 2002

Sunstein C. R., *Cognition and cost-benefit analysis*, John M. Olin Law & Economics Working paper n. 85 (2d series), Chicago

Termini V., *Il contesto della scienza economica*, in N. Greco (a cura di), *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA n. 3, 2001

The Cabinet Office Regulatory Impact Unit, *Good Policy Making: a guide to regulatory impact assessment*, The Government of the United Kingdom, London, 2000

Visaggio M., *A conceptual framework toward composite indicators for evaluating RIA program quality*, ENBR Working Paper n. 08/2007