



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione

CINZIA BELELLA

# L'AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito

aprile 2010



## INDICE

Premessa e struttura del paper .....	4
La riforma della regolazione .....	5
Il processo di introduzione dell’AIR e la sua applicazione .....	10
Gli organi di controllo esterno .....	16
L’AIR nelle Autorità Indipendenti svedesi .....	17
L’AIR nelle Autorità Indipendenti del Regno Unito .....	23
Conclusioni .....	25

---

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

**Citare questo documento come:** C. Belella, L’AIR nelle Autorità indipendenti straniere: il caso della Svezia e del Regno Unito Osservatorio sull’Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), aprile 2010.

## Premessa e struttura del paper

L'obiettivo della presente indagine è quello di realizzare, attraverso la produzione di una serie di papers, un monitoraggio dello stato dell'arte dell'AIR nelle autorità indipendenti straniere.

In considerazione della vastità e della eterogeneità dell'argomento trattato, si è scelto di iniziare il percorso di analisi partendo da due Paesi europei che si distinguono particolarmente per l'elevato grado di elaborazione ed applicazione della metodologia dell'analisi di impatto della regolazione: la Svezia e il Regno Unito.

Nel Regno Unito, in particolare, diversamente da quanto avvenuto in Italia, quella delle autorità indipendenti non è una realtà nata negli ultimi anni: le prime autorità indipendenti hanno fatto la loro comparsa negli anni Ottanta del secolo scorso<sup>1</sup> ed il loro ruolo all'interno del sistema normativo britannico è oggi ben rodato.

Le autorità amministrative indipendenti nascono per rispondere, in modo adeguato, alle esigenze dei destinatari di norme nei settori (ad esempio le comunicazioni, la concorrenza, il commercio, monopoli) caratterizzati da un notevole tasso di tecnicismo e che, quindi, richiedono non solo una alta specializzazione, ma anche un sufficiente livello di indipendenza che permetta loro di assumere decisioni al riparo da eventuali pressioni esercitabili tanto dagli operatori del mercato quanto dai governi.

Poiché l'attività regolamentare delle autorità indipendenti incide in maniera rilevante su cittadini e operatori, la loro azione non poteva certo essere esclusa dal processo di miglioramento della qualità della regolazione in atto.

Non è infatti possibile raggiungere obiettivi quali la tutela dei consumatori o la creazione di mercati aperti alla concorrenza senza porre in essere un sistema di regolazione e di vigilanza, informato a principi di efficacia, trasparenza e qualità della regolazione.

L'introduzione dell'Analisi di Impatto della Regolazione è avvenuta nei vari paesi seguendo percorsi molto diversi, determinati principalmente dal contesto politico e sociale, ma anche influenzati dall'appartenenza ad organismi di cooperazione sovranazionale.

Al fine di rendere più agevole la comprensione del processo evolutivo che ha portato alla

---

<sup>1</sup> L'*Office of the Gas and Electricity Markets* (OFGEM), ad esempio, di cui si dirà più avanti, è stato creato negli anni Ottanta.

formalizzazione dell’analisi di impatto della regolazione e per disegnare un quadro dal quale emergano con chiarezza similitudini e differenze tra i vari sistemi, si è scelto di iniziare l’indagine con una sintesi dei principali passaggi che hanno caratterizzato la riforma della regolazione nei paesi considerati.

Tale scelta trova fondamento nella convinzione che, senza l’avvio di una riforma del sistema regolativo, improntata al miglioramento della qualità della regolazione, non si sarebbero potute creare le condizioni che hanno permesso l’introduzione dell’AIR<sup>2</sup>.

In tale contesto, il Regno Unito e, per certi aspetti, la Svezia, sono i paesi che per primi hanno sperimentato l’AIR, tanto che possono essere oggi considerati<sup>3</sup> modelli da seguire ed imitare.

Alla realizzazione di tali prestazioni di successo ha senza dubbio contribuito un contesto politico-amministrativo<sup>4</sup>, già improntato ai principi di trasparenza e *accountability*, e sensibile all’idea che aumento della competitività e miglioramento dell’ambiente regolativo vanno di pari passo.

### La riforma della regolazione

La riforma del sistema regolativo è il punto di partenza del processo che porta all’introduzione dell’analisi di impatto della regolazione in un ordinamento. L’eccesso di regolazione implica, infatti, di per sé costi difficilmente sostenibili, a discapito della capacità competitiva.

Per raggiungere l’obiettivo di una regolazione di qualità vi sono vari strumenti, ma i

---

2 Particolare attenzione è dedicata alla riforma regolativa tanto dall’Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) quanto dall’Unione Europea, che, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona, (2000), ha provveduto a formulare una strategia di *better regulation*, applicandola alle proprie istituzioni e prevedendo misure di semplificazione del quadro regolamentare dei paesi membri.

3 Si veda ad esempio AA.VV. “*L’analisi di impatto della regolazione in dieci stati membri dell’UE*” Quaderni Formez n. 30, novembre 2004.

4 In un suo scritto Elisabetta Cassese sostiene che l’analisi economica del diritto si sviluppa più facilmente negli ordinamenti di *common law* dove il diritto è più “duttile” consentendo così il ricorso a strumenti di altre discipline. Elisabetta Cassese “*Introduzione all’analisi economica del diritto e alla teoria della regolazione amministrativa*”.

principali sono la semplificazione normativa (eliminazione di norme inutili e obsolete), la semplificazione amministrativa (intesa come riduzione degli adempimenti amministrativi per cittadini ed imprese) e l'analisi di impatto della regolamentazione. Quest'ultimo si dimostra particolarmente efficace in quanto, analizzando ex ante gli effetti dell'intervento regolativo, consente di mettere in evidenza tanto i vantaggi che gli svantaggi dei provvedimenti, fornendo al regolatore la possibilità di compiere scelte che maggiormente rispondano alle necessità dei soggetti.

### *La riforma regolativa in Svezia*

In Svezia il compito di emanare norme è suddiviso su tre livelli tutti riconducibili all'amministrazione centrale: Parlamento, Governo e agenzie governative indipendenti. Sin dagli inizi degli anni Settanta del secolo scorso, il legislatore svedese optò per una politica di riduzione degli oneri amministrativi (soprattutto a carico delle piccole e medie imprese) e di miglioramento della qualità della regolazione.

Quale punto di partenza di tale riforma si scelse la razionalizzazione della regolamentazione. Del compito di riordinare la produzione normativa attraverso la realizzazione di codici vennero incaricate alcune agenzie governative.

La linea della semplificazione è stata seguita anche nel corso degli anni Ottanta con l'introduzione della "legge ghigliottina". Il processo di riforma del sistema regolativo non si è arrestato nemmeno negli anni Novanta (periodo particolarmente florido per l'economia svedese), facendo registrare una forte spinta alla deregolazione che ha contribuito non poco all'abbattimento degli oneri burocratici, soprattutto nel settore economico. L'ingresso nell'Unione Europea, avvenuto nel 1995, ha ulteriormente rafforzato la volontà di portare avanti il processo di riforma regolativa.

In particolare, a seguito della strategia di Lisbona, il Governo svedese ha intensificato gli sforzi durante gli anni Novanta per realizzare gli obiettivi di crescita, competitività e massima occupazione. Lo stesso governo ha pubblicato, nel 2008, un programma nel quale veniva illustrato il piano delle riforme da attuare nel periodo 2008-2010<sup>5</sup>.

---

5 "The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs 2008 to 2010".

Ancora una volta motore della spinta innovativa era la volontà di semplificare l'ambiente regolativo e di ridurre gli oneri amministrativi, non soltanto attraverso una nuova legislazione, ma anche attraverso interventi ben mirati sulla normativa vigente. Ed infatti, nel programma in questione, il governo si dichiarava intenzionato a ridurre gli oneri amministrativi a carico delle imprese del 25% entro il 2010<sup>6</sup>. Secondo il governo svedese, infatti, un quadro normativo efficace è la condizione fondamentale per creare le condizioni che consentano la nascita e lo sviluppo di attività imprenditoriali.

Il processo di riforma regolativa ha comportato anche un notevole sviluppo delle agenzie regolative, cui è stato delegato il compito di implementare ed emanare regolamenti, spesso complementari alle leggi emanate dal Parlamento.

### *La riforma regolativa nel Regno Unito*

La riforma regolativa nel Regno Unito ha avuto inizio negli anni Ottanta.

Alla base della volontà di cambiamento stava la necessità di dare ascolto alle sempre più insistenti istanze di partecipazione al processo regolativo avanzate dal mondo imprenditoriale, che avvertiva come inaccettabili i costi di adeguamento sostenuti dalle imprese per far fronte alla crescente regolazione.

Per rispondere a tali esigenze, sotto il governo conservatore di Margaret Thatcher, venne pubblicato un Libro Bianco, intitolato “*Lifting the Burdens*”, nel quale venivano analizzati i possibili effetti negativi sull'ambiente imprenditoriale di una eccessiva regolazione.

Nel 1985, prese il via un processo di riforma della regolazione principalmente incentrato sulla deregolamentazione e finalizzato alla riduzione dei costi di adeguamento posti a carico delle imprese. Venivano individuati tre obiettivi principali: a) razionalizzazione e semplificazione della regolazione; b) abolizione di normative obsolete e inefficaci; c) introduzione dell'analisi dei costi di adeguamento (*Cost Compliance Assessment - CCA*).

Nel 1986 venne creata a livello centrale, presso il *Department of Employment*, una unità particolare, la “*Enterprise and Deregulation Unit*” cui venne affidato il compito di

---

6 “ [...] a number of simplifications will reduce the administrative costs for businesses as part of the Government's goal of a 25 per cent reduction by 2010”, . “*The Swedish Reform Programme for Growth and Jobs 2008 to 2010*”.

supervisionare e coordinare il procedimento di semplificazione posto in essere dai vari dipartimenti. Parallelamente, venne istituita anche la *Deregulation Task Force*, organo indipendente con il compito di coadiuvare il governo. L'anno successivo la *Enterprise and Deregulation Unit*, ribattezzata "*Deregulation Unit*", venne spostata presso il *Department of Trade and Industry*, per essere poi inserita, nel 1995 all'interno del *Cabinet Office* col nome di *Better Regulation Unit* (BRU).

Il processo di riforma animò tutto il corso degli anni Novanta<sup>7</sup> e nemmeno l'avvicendamento conservatori-laburisti al potere interruppe tale corsa, anzi, nel 1997, il nuovo governo laburista incluse nel proprio programma, quale priorità, la riforma regolativa.

Alla *Better Regulation Task Force* (BRFT), già *Deregulation Task Force* venne affidato il compito di implementare l'agenda della riforma regolativa. Si deve alla BRFT l'individuazione dei cinque principi di proporzionalità, responsabilità, coerenza, efficacia e trasparenza che hanno guidato, e tuttora guidano lo sviluppo e l'applicazione della regolazione. Nello stesso periodo, nel 1999, venne deciso di introdurre all'interno di ogni Dipartimento una figura particolare, una sorta di "ministro junior" responsabile della riforma regolativa.

All'inizio del nuovo millennio l'attenzione del governo continuò a focalizzarsi sulle piccole e medie imprese. Ciò portò nell'aprile 2000 all'istituzione dello *Small Business Service*, una organizzazione amministrativa creata con l'unico scopo di assistere le imprese di piccole dimensioni, garantendone la tutela degli interessi in sede di elaborazione delle politiche pubbliche. Gli obiettivi perseguiti da questa struttura coincidevano con la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione. Questo nuovo organismo aveva funzioni consultive, soprattutto per quanto concerneva il livello qualitativo dell'AIR, ogni volta che una proposta regolativa avesse effetti sulle piccole imprese<sup>8</sup>.

Per avere un quadro più completo ed esaustivo delle criticità del sistema normativo sulle quali era necessario intervenire, il governo incaricò Philip Hampton di condurre un'indagine in tal senso. Questo studio portò, nel marzo 2005, alla pubblicazione del rapporto dal titolo "*Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*", meglio noto

---

7 Nel 1994 venne emanato il "*Deregulation and Contracting Out Act*" che consentiva al governo di modificare o abrogare le leggi, qualora ciò avesse comportato una riduzione degli oneri a carico delle imprese con procedimenti più snelli e veloci.

8 Nel 2007 lo *Small Business Service* è stato assorbito dal BERR divenendo il *BERR Enterprise Directorate*.



come “*Rapporto Hampton*”, nel quale veniva particolarmente criticata l'eccessiva mole di informazioni richieste alle imprese.

Contemporaneamente alla pubblicazione di tale rapporto, ne uscì un altro a cura della *Better Regulation Task Force*<sup>9</sup> dal titolo significativo “*Less is more Report*”.

Questi due rapporti contenevano una serie di indicazioni e raccomandazioni per migliorare la qualità della regolazione. A partire da questo momento il governo cercò di dare attuazione ai suggerimenti contenuti nei rapporti.

L'evolversi della riforma regolativa portò ad ulteriori cambiamenti nell'organizzazione delle strutture di coordinamento e controllo: la *Better Regulation Unit* divenne *Better Regulation Executive* (BRE) e nel 2007 venne spostata presso il *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, al fine di avvicinare maggiormente tale organismo al mondo delle imprese e degli utenti. Al BRE vennero principalmente affidati compiti di monitoraggio dello stato di attuazione delle misure tese a migliorare la qualità della regolazione, tanto a livello governativo che nelle agenzie, ma anche compiti di supporto e orientamento nella realizzazione di piani di semplificazione e nello sviluppo dell'analisi di impatto della regolazione. A tal fine il BRE ha pubblicato numerose *guidelines*.

Nel luglio 2007, è stato pubblicato il programma *The Next Steps on Regulatory Reform*<sup>10</sup> che impegnava il governo a combattere gli oneri burocratici a carico di tutti i settori, dal pubblico al privato, nonché a ridurre gli oneri burocratici del 25% entro il 2010.

Per far sì che gli effetti della migliore qualità regolativa si estendessero a tutta la realtà normativa britannica, nel 2008 venne istituito il *Local Better Regulation Office* (LBRO), con il compito di coordinare la riduzione degli oneri amministrativi nelle autorità locali.

In conseguenza della recente crisi che ha colpito l'economia mondiale, nell'aprile 2009 il governo britannico ha annunciato una ulteriore serie di misure da porre in essere al fine di migliorare la qualità della regolazione e rendere più semplice fare impresa.

L'impegno per una migliore regolazione è stato ulteriormente ribadito<sup>11</sup> nel rapporto

9 La BRTF divenne di lì a poco la *Better Regulation Commission* (composta da 15 specialisti indipendenti), per essere ulteriormente trasformata nel 2008 nel *Risk and Regulation Advisory Council*.

10 Cfr. “*Regulatory Reform in the UK – Briefing for Regulatory Reform Select Committee*” NAO, febbraio 2008.

11 “[...]the Forward Regulatory Programme sees the Government continuing to fulfil its commitment towards greater transparency and accountability of the regulatory framework.” Cit. “*The Government’s Forward Regulatory Programme*”, HM Government, 26 marzo 2010 p. 7.

“*The Government’s Forward Regulatory Programme*” pubblicato a cura del governo lo scorso 26 marzo 2010.

## Il processo di introduzione dell’AIR e la sua applicazione

### *Il processo di introduzione dell’AIR e la sua applicazione in Svezia*

L’introduzione in Svezia dello strumento dell’Analisi di Impatto della Regolazione è andata di pari passo con il concretizzarsi della riforma regolativa, arrivando a coinvolgere tutti i soggetti deputati ad emanare norme. La riforma regolativa era infatti animata dalla volontà di creare un sistema economico competitivo ed “ospitale” soprattutto per le piccole e medie imprese. Forte era la consapevolezza che tale obiettivo difficilmente sarebbe stato raggiunto in assenza di un procedimento di alleggerimento degli oneri burocratici ed in mancanza di un sistema regolativo responsabile e conscio delle conseguenze della propria azione.

Proprio per questo, già nel 1987, era stata adottata la “*Government Agencies and Institutes Ordinance*”, contenente i principi ispiratori dell’attività regolativa delle agenzie. In base a quanto disposto da tale ordinanza, le agenzie erano tenute ad indagare ed analizzare le conseguenze della loro attività regolamentare, raccogliendo le osservazioni in una relazione sull’impatto.

La convinzione che una accurata valutazione dell’impatto regolamentare fosse alla base di una regolazione efficace aveva portato nel 1995 all’elaborazione, da parte degli uffici governativi di un *memorandum* dal titolo “*Control by regulation – Check-list for legal drafters*” indirizzato ai funzionari affinché lo utilizzassero come guida per elaborare l’analisi di impatto della regolazione nel corso della stesura di un testo normativo. Essa si compone di nove quesiti<sup>12</sup>:

---

12 La lista è stata tratta dal già citato rapporto pubblicato dall’OCSE

- Qual è il problema?
- La cooperazione internazionale richiede che venga adottata una misura?
- È richiesta una adozione per altre ragioni?
- La misura è un impegno pubblico ?
- Quali strumenti alternativi possono essere utilizzati?
- Quale sarà il risultato di un'analisi di impatto e quale strumento di controllo può essere scelto alla fine?
- Come sono condotti monitoraggio e revisione?
- Come dovrebbero essere risolti i problemi legali?
- Quale sarà la effettiva applicazione delle regole?

All'interno di ogni Ministero, il compito di verificare il rispetto dei principi individuati nella *Checklist* nel corso della stesura di un testo regolamentare spettava alla divisione legislativa.

Il 1998 ha segnato un'altra tappa di particolare importanza nel processo di introduzione dell'AIR in Svezia. Il Governo, infatti, con l'obiettivo di rendere sempre più semplice fare impresa in Svezia, aveva adottato la "*Ordinance on the special impact analysis on small enterprises*" (1998:1820), ordinanza nota come *SimpLex Ordinance*, entrata in vigore nel 1999. Tale ordinanza (il cui contenuto verrà approfondito nel paragrafo successivo) forniva indicazioni su come valutare le conseguenze subite dalle piccole e medie imprese per adeguarsi alle nuove disposizioni normative. A tal fine l'ordinanza era corredata da una *checklist* da utilizzare per condurre l'analisi.

Parallelamente all'introduzione della *SimpLex Ordinance*, il governo aveva incaricato un gruppo di segretari di Stato di monitorare lo stato della riforma regolativa all'interno degli uffici governativi. Questo incarico aveva portato, nel 1999, all'elaborazione delle "*Guidelines for the Government Offices on special impact analysis of rules on small business*", una serie di linee guida relative alle modalità di realizzazione della riforma regolativa all'interno degli uffici governativi.

In materia di AIR le *Guidelines* stabilivano per gli uffici governativi l'obbligo di ricorrere all'analisi di impatto in tutti quei casi in cui la modifica di regole preesistenti o l'emanazione di nuove regole avesse effetti rilevanti sulle piccole e medie imprese. Anche in questo caso, il legislatore si era preoccupato di aggiungere una "*Checklist on the special impact analyses of rules on small business*" cui far riferimento per condurre l'analisi.

Al fine di monitorare il livello di qualità della regolazione, presso il Ministero dell'Industria, dell'Impiego e delle Comunicazioni era stata istituita la *Better Regulation Unit* cui era stato affidato non solo il compito di seguire da vicino l'implementazione delle iniziative tese a realizzare una regolazione di qualità, ma anche il compito di approvare le valutazioni dell'impatto sulle piccole imprese. Tutte le proposte regolative ministeriali riguardanti le piccole imprese passavano il vaglio della *Better Regulation Unit*.

Nell'autunno 2006 il governo svedese ha avviato una importante campagna di semplificazione, sfociata nel luglio 2008 in una ulteriore sollecitazione da parte del governo (indirizzata tanto agli uffici governativi che alle agenzie) a porre ulteriori misure utili a concretizzare il piano di semplificazione elaborato dal governo.

Il continuo evolversi della regolazione, a seguito degli interventi innovativi posti in essere dal governo, ha portato, recentemente, alla modifica anche delle norme che regolavano l'AIR. È stata, infatti, emanata una nuova ordinanza, il cui contenuto verrà analizzato più nel dettaglio nel paragrafo successivo, che modifica e innova le disposizioni in materia di analisi dell'impatto.

A distanza di qualche mese<sup>13</sup> dall'emanazione di tale ordinanza, il Governo svedese è intervenuto elaborando nuove "*Guidelines for work on regulatory impact assessments in the Government Offices*". Secondo quanto qui stabilito, gli uffici governativi sono tenuti a realizzare un'AIR ogni volta che si interviene su norme esistenti o se ne emanano di nuove. L'AIR deve essere realizzata seguendo le indicazioni contenute nella nuova ordinanza di cui sopra<sup>14</sup>. Per quanto riguarda gli uffici governativi, le *Guidelines* prevedono alcuni casi nei quali l'AIR può essere omessa: si può, ad esempio, evitare di analizzare l'impatto di un provvedimento minore i cui effetti siano facilmente prevedibili.

### *Il processo di introduzione dell'AIR e la sua applicazione nel Regno Unito*

L'introduzione dell'AIR nel Regno Unito risale agli anni Ottanta, in coincidenza con l'avvio del processo di riforma regolativa. La valutazione all'epoca non era tanto finalizzata

---

<sup>13</sup> Le "*Guidelines for work on regulatory impact assessments in the Government Offices*" sono datate 13 giugno 2008.

<sup>14</sup> *Ordinance on Regulatory Impact Assessment (2007:1244)*, Sezioni nn. 6-7.

alla determinazione dei costi/ benefici che un intervento regolativo comportava, quanto piuttosto all'individuazione dei costi che le imprese avrebbero dovuto sostenere per adeguarsi alle modifiche apportate. Inoltre, mancavano indicazioni chiare su come dovesse essere realizzata tale analisi.

Le modifiche succedutesi nel tempo non hanno coinvolto soltanto la tipologia di impatto economico analizzato, ma anche l'ambito di applicazione dello strumento AIR.

Inizialmente, infatti, l'analisi dei costi di adeguamento veniva impiegata soltanto per valutare gli *Statutory Instruments*<sup>15</sup> che avrebbero comportato un prevedibile impatto negativo sulle imprese. Nel 1986 il governo decise di intervenire estendendo l'invito ad utilizzare lo strumento dell'analisi dei costi di adeguamento a tutte le amministrazioni<sup>16</sup>. In questa fase, tuttavia, l'analisi dei costi di adeguamento prendeva in considerazione soltanto le piccole imprese, tagliando fuori dalla stima eventuali soggetti quali i consumatori, i cittadini o la stessa pubblica amministrazione.

La riforma regolativa nel 1993, portò all'estensione del controllo dei costi di adeguamento a tutta la legislazione primaria. Questa nuova previsione comportò che il documento illustrativo che accompagnava ciascuna proposta di legge presentata dal governo innanzi al Parlamento, fosse integrata con tale tipo di analisi. L'AIR entrava in questo modo a far parte integrante del processo normativo.

Nella seconda metà degli anni Novanta, la metodologia di analisi dei costi di adeguamento si modificò ancora grazie all'introduzione di un nuovo strumento chiamato *Regulatory Appraisal*. Esso consisteva in un ulteriore documento da allegare alle proposte di regolazione, il quale conteneva una valutazione del rischio cui il regolatore sarebbe andato incontro attuando un dato intervento regolativo. L'obiettivo era quello di bilanciare questo rischio con i benefici stimati.

La svolta nel processo di introduzione dell'Analisi di Impatto della Regolazione si ebbe nel 1998 (sotto il governo Blair), quando venne presentata la "*Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*" che prevedeva la realizzazione di un unico documento

---

15 Gli *Statutory Instruments* sono strumenti della regolazione secondaria.

16 Tale intervento venne fatto attraverso un *Concordat*, ovvero una direttiva di carattere amministrativo senza alcun valore formale. Cfr. AA.VV. "*L'analisi d'impatto della Regolazione in Prospettiva Comparata*", Dipartimento della Funzione Pubblica - Ufficio per l'innovazione delle Pubbliche Amministrazioni, 2001, Rubbettino Editore Srl, Catanzaro.

(l'*Impact Assessment*, appunto) contenente l'analisi di tutti i costi e di tutti i benefici connessi all'intervento regolativo. Questo intervento ha permesso la formalizzazione del procedimento di realizzazione dell'*Impact Assessment*: veniva ad esempio resa obbligatoria la valutazione comparativa di tutte le opzioni percorribili, compresa l'opzione zero. La guida prevedeva, tra l'altro l'invio, da parte delle amministrazioni di una copia delle valutazioni realizzate al *Cabinet Office*, che ne curava la raccolta e che provvedeva a pubblicarle.

Tale guida è stata ulteriormente modificata nel 2000, prevedendo le seguenti fasi per la redazione dell'*Impact Assessment* :

- analisi delle finalità e degli obiettivi dell'intervento;
- analisi del rischio;
- analisi dei benefici connessi a ciascuna opzione analizzata;
- analisi dei costi-svantaggi connessi a ciascuna opzione analizzata;
- previsione di sistemi che garantiscano l'ottemperanza alla regolazione;
- valutazione specifica dell'impatto sulle imprese;
- consultazione;
- valutazione e revisione della regolazione.

Nel processo di AIR, alla consultazione veniva riservato un ruolo di particolare rilievo. Era stabilito che le fonti informative fossero varie e comprendessero tanto rappresentanti del mondo imprenditoriale quanto utenti e consumatori. Secondo le direttive contenute nella guida, le amministrazioni potevano fare a meno di condurre AIR qualora fosse apparso evidente che l'intervento regolativo non avrebbe avuto conseguenze di rilievo sulle imprese. Dell'attività di analisi di impatto della regolazione le amministrazioni erano tenute a dare conto attraverso la pubblicazione di un *report* annuale che evidenziasse i risultati raggiunti.

Al fine di migliorare e coordinare l'attività di valutazione della regolazione, era stata prevista la formazione presso ogni amministrazione di *Departmental Regulatory Impact Units*, specifiche unità amministrative nate con compiti di ausilio e controllo. A livello centrale, il compito di supervisione era svolto dalla *Regulatory Impact Unit* (RIU), collocata presso il *Cabinet Office*. Alla RIU era stato sostanzialmente affidato il compito di promuovere l'applicazione dei principi della "buona regolazione", di favorire e monitorare la semplificazione regolativa in particolare attraverso l'eliminazione della normativa considerata superata e dunque inutile, nonché quello di coordinare l'utilizzo dello strumento dell'AIR. Nel 2005 le competenze della RIU sono state assorbite dal *Better Regulation*

*Executive*<sup>17</sup>.

Le linee guida per l'attuazione dell'Analisi di Impatto della Regolazione sono state modificate varie volte nel corso dell'ultimo decennio: dapprima, nel 2003 (*Better policy making: a guide to regulatory impact assessment*), il legislatore britannico è intervenuto per rendere l'analisi di impatto più efficace, introducendo misure tese alla valutazione dell'impatto sulla concorrenza e fissando i passi da seguire nell'analisi di direttive comunitarie poi, un ulteriore intervento nel 2005 (*Regulatory impact assessment guidance*) e poco dopo ancora nell'aprile 2007, con la pubblicazione di una versione aggiornata dal titolo *Impact Assessment Guidance*.

Alla modifica delle *guidelines* è seguita anche la pubblicazione di una guida contenente le indicazioni per realizzare *Impact Assessment* rispondenti alle nuove disposizioni: l'*"Impact Assessment Toolkit"*.

Quest'ultima modifica era finalizzata a rendere le procedure di analisi di impatto della regolazione il più trasparenti possibili, garantendo facile accesso, da parte di tutti gli interessati, ai dati raccolti. Ciò ha significato un rafforzamento delle procedure di raccolta e pubblicazione dei dati in archivi pubblici. La guida prevedeva anche una fase di *review* tesa a monitorare e valutare gli effetti a posteriori degli interventi regolativi.

Nella redazione delle AIR i ministri rivestono un ruolo particolarmente importante in quanto, secondo quanto stabilito nelle *guidelines*, il ministro competente è tenuto a sottoscrivere la relazione di impatto, assumendosi quindi la responsabilità per la qualità dell'analisi condotta.

L'impatto della regolazione continua ad essere al centro della politica di *better regulation* del legislatore, tanto che nel settembre del 2007 il *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform*<sup>18</sup> ha elaborato una nuova serie di linee guida, specificamente studiate per valutare le conseguenze della regolazione sulle piccole imprese<sup>19</sup>.

A distanza di qualche anno il governo britannico è di nuovo intervenuto sui criteri alla base dell'AIR pubblicando, a cura del BRE, lo scorso 1° aprile 2010, una nuova *Impact*

17 Un fattore tuttavia diversifica il BRE dalla RIU: quest'ultima analizzava tutti i documenti AIR realizzati, mentre il BRE si sofferma solo su quelli che giudica più importanti.

18 Il *Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform* nel giugno 2009 è diventato il *Department for Business, Innovation, Universities and Skills* in seguito alla fusione con un altro dipartimento.

19 Si tratta della pubblicazione *"Small firms impact test – guidance for policy makers"*



*Assessment Guidance*<sup>20</sup> corredata da un *Impact Assessment Toolkit*<sup>21</sup>. Oltre a ribadire l'importanza di elementi quali la consultazione, la valutazione di più opzioni e la valutazione dei costi/ benefici, un accento particolare viene posto sulla necessità di realizzare un efficace *Post- Implementation Review*, ovvero un controllo successivo.

### Gli organi di controllo esterno

L'implementazione del sistema di AIR prevede la formazione da parte del governo di organismi di controllo con il compito di verificarne lo stato di attuazione.

Tuttavia, stante l'attenzione che il tema della riduzione degli oneri amministrativi suscita, accanto a tali organi "istituzionali" ve ne sono alcuni sorti spontaneamente in maniera del tutto indipendente dal governo con l'obiettivo di rappresentare le istanze degli *stakeholders*, vigilando sull'attività dei regolatori in materia di *better regulation* e avanzando proposte per migliorare l'ambiente regolativo.

Anche in Svezia e nel Regno Unito è possibile trovare esempi di tali organi.

#### *Svezia*

In Svezia un importante ruolo di supervisione è svolto dal *Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation* (di seguito NNR).

Tale organismo, nato nel 1982 quale organizzazione indipendente apolitica e senza scopo di lucro, nel 2008 è arrivato a comprendere 15 organizzazioni imprenditoriali e commerciali svedesi, rappresentando più di 300 aziende.

La missione dell'NNR<sup>22</sup> è quella di contribuire attivamente alla realizzazione di un quadro regolativo semplificato e vicino alla realtà imprenditoriale.

---

20 Il testo della guida in formato Pdf è disponibile all'indirizzo [www.bis.gov.uk/ia-guidance](http://www.bis.gov.uk/ia-guidance)

21 Disponibile in formato pdf all'indirizzo [www.bis.gov.uk/ia-toolkit](http://www.bis.gov.uk/ia-toolkit)

22 È possibile reperire ulteriori informazioni all'indirizzo internet [www.nnr.se](http://www.nnr.se)



Per realizzare tale obiettivo, nel corso degli anni, l'NNR ha svolto una attività di monitoraggio della regolazione sempre più approfondita, fino ad arrivare ad una vera e propria attività di controllo e valutazione dello stato di attuazione dell'AIR.

### *Regno Unito*

Anche nel Regno Unito è presente una organizzazione rappresentativa delle piccole e medie imprese, si tratta della *Federation of Small Businesses* (FSB). Questa organizzazione conduce indagini statistiche sul livello di riduzione degli oneri amministrativi e elabora proposte da sottoporre al legislatore, ricorrendo anche all'individuazione di *best practices* realizzate da altri paesi.

Particolarmente rilevante è, inoltre, l'azione svolta dal *National Audit Office* (NAO), un organismo indipendente incaricato da oltre vent'anni di monitorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa delle istituzioni britanniche.

Con l'avvento della riforma regolativa il NAO si è occupato con particolare attenzione di seguire gli sviluppi del processo di elaborazione delle politiche pubbliche e dei processi regolativi. Negli ultimi anni, inoltre, il NAO ha prodotto e pubblicato un rapporto annuale nel quale viene analizzato lo stato di attuazione e qualitativo dell'AIR. Sempre al NAO spetta inoltre il compito di presentare al Parlamento il rapporto annuale relativo allo stato di attuazione del Programma di riduzione degli oneri amministrativi.

### **L'AIR nelle Autorità Indipendenti svedesi**

La riforma della regolazione ha contribuito notevolmente allo sviluppo delle agenzie regolative in quanto il governo svedese ha, attraverso misure di delegificazione, liberalizzato molti settori del pubblico servizio. Poiché le agenzie giocano un ruolo di particolare rilievo sulla scena regolativa svedese, non potevano non essere coinvolte nella riforma regolativa e nel processo di introduzione dell'AIR.

Come già anticipato nel precedente paragrafo, il processo di introduzione dell'AIR è passato attraverso l'emanazione di numerosi provvedimenti, tesi a rendere obbligatorio il

ricorso a strumenti di valutazione delle conseguenze dell'azione regolativa sui destinatari.

In particolare, per quanto concerne le agenzie, il primo provvedimento a contenere un obbligo espresso per le agenzie di analizzare le conseguenze della regolazione era la “*Government Agencies and Institutes Ordinance*“, emanata nel 1987 e modificata nel 1995.

Pur non essendo corredata da una *checklist* che facesse da traccia per la realizzazione dell'AIR, essa conteneva disposizioni piuttosto dettagliate, sufficienti ad illustrare ai regolatori i passi da seguire.

L'art. 27 dell'ordinanza in esame, ad esempio, nel prendere in considerazione l'attività regolativa, stabiliva che le agenzie prima di emanare un regolamento dovevano :

- valutare attentamente che quella che ci si accingeva ad adottare fosse la giusta misura;
- analizzare tutte le conseguenze, non solo quelle economiche, riportando i risultati in un'analisi di impatto;

- garantire alle agenzie governative, alle municipalità, ai consigli delle contee e a tutti i soggetti interessati in maniera rilevante l'opportunità di esprimere la loro opinione in merito all'analisi di impatto realizzata;

- richiedere l'autorizzazione al governo prima di adottare regolamenti che comportino maggiori costi a carico dei destinatari.

Sebbene tale ordinanza non contenesse un obbligo esplicito a valutare il ricorso a misure alternative alla regolazione, la richiesta di attenta valutazione della misura scelta può essere considerato un obbligo implicito. L'articolo citato, inoltre, prevedeva che le AIR realizzate dalle agenzie venissero inviate alla *Swedish National Financial Management Authority* (Autorità Nazionale Svedese per la Gestione Finanziaria) al fine di consentirne un commento.

La *Government Agencies and Institutes Ordinance* individuava in capo agli organi di vertice delle agenzie la responsabilità per vari aspetti tra i quali figuravano il continuo monitoraggio dell'attività dell'agenzia e il controllo dei risultati dell'attività regolativa, nonché la garanzia di facile accesso per cittadini e soggetti terzi alle decisioni e comunicazioni dell'agenzia.

Per quanto riguardava gli interventi regolativi che andavano ad incidere sulle piccole imprese, anche le agenzie dovevano far riferimento a quanto stabilito nella *SimpLex Ordinance*. In questo caso però, i regolatori avevano a disposizione lo strumento della *checklist*, allegata al testo dell'ordinanza e composta di 12 quesiti (cfr. Scheda 1) :

La valutazione su questo tipo di AIR non veniva svolta dalla *Better Regulation Unit*, bensì dalla *Swedish Agency for Economic and Regional Growth*, nota come NUTEK. A tale

agenzia era affidato il compito di fornire sostegno nella realizzazione delle AIR e di ricevere le AIR prodotte per valutarle.

Molte agenzie hanno spesso sollevato perplessità per la duplicazione degli obblighi in materia di impatto della regolazione, derivanti dalla *Government Agencies and Institutes Ordinance* e dalla *SimpLex Ordinance* nonché in merito al ruolo svolto dalla *Swedish National Financial Management Authority* e dalla Agenzia NUTEK. Esse hanno inoltre più volte richiesto che le disposizioni contenute nelle due ordinanze fossero combinate in un'unica ordinanza sull'analisi dell'impatto<sup>23</sup>.

La stessa OCSE, nel redigere il rapporto del 2007, relativo alla riforma regolativa in Svezia, aveva considerato questa dicotomia un punto di debolezza per il sistema di AIR svedese, auspicando l'emanazione di un unico provvedimento che fornisse indicazioni univoche su come condurre l'AIR.

Proprio nel 2007 (nel mese di dicembre), il governo svedese ha emanato una nuova ordinanza in materia di AIR, rubricata come "*the Regulatory Impact Assessment Ordinance*" (2007:1244), la quale, in accoglimento di quanto richiesto tanto dalle agenzie che dall'OCSE, è andata a sostituire la precedente normativa ed in particolare la *Ordinance on Special Impact Assessment of the Effects of Rules on Conditions for Small Enterprises (SimpLex Ordinance 1998:1820)* e la *Government Agencies and Institutes Ordinance (1995:1322)* nella parte in cui disponeva in merito all'AIR.

L'ordinanza 2007:1244 è entrata in vigore il 1° gennaio 2008, rendendo finalmente possibile in Svezia la realizzazione di AIR uniformi.

Ai fini dell'analisi del processo di introduzione dell'AIR, particolarmente interessanti delle sono le Sezioni 6 e 7 della *Regulatory Impact Assessment Ordinance*, dalla lettura delle quali è possibile evincere quale dovrebbe essere, secondo il governo svedese, il contenuto delle AIR. Nella Sezione 6 sono riassunti quelli che dovrebbero essere gli elementi principali (cfr. Scheda 2) di un'AIR.

La Sezione 7<sup>24</sup> contiene ulteriori indicazioni cui far riferimento nel condurre l'AIR

23 OECD:2007

24 "If the regulations may have significant effects on working conditions of enterprises, their competitiveness or other conditions affecting them, the assessment shall contain a description of the following, over and above the provisions of Section 6 and to the extent possible:

1. the number of enterprises affected, the industries in which the enterprises operate and the size of the enterprises;

riguardante un intervento regolativo che si prevede inciderà in maniera significativa su aspetti di rilievo delle imprese quali ad esempio le condizioni lavorative o la competitività.

In tali casi, infatti, l'ordinanza in oggetto prevede che, in aggiunta a quanto previsto nella Sezione 6, si tenga conto anche:

1. del numero delle imprese coinvolte, dei settori nei quali operano e delle dimensioni delle imprese;
2. del tempo che l'intervento regolativo richiederà alle imprese per adeguarvisi e del modo in cui la regolazione inciderà sui costi amministrativi delle imprese;
3. di quali altri costi comporterà la regolazione per le imprese e della tipologia di cambiamenti che le imprese dovranno apportare alla loro attività, in conseguenza della regolazione proposta;
4. di quanto la regolazione potrebbe incidere sulla competitività delle imprese;
5. di come la regolazione potrebbe ulteriormente incidere sulle imprese;
6. della possibilità di tenere conto in maniera particolare delle imprese nel momento in cui la regolazione viene formulata.

Essa stabilisce tra l'altro che, poiché la valutazione delle conseguenze della regolazione avviene *ex ante* (e dunque i dati ottenuti sono approssimativi), una volta emanata la regolazione l'agenzia ha il compito non solo di monitorare le conseguenze della regolazione, ma, qualora si accertasse un cambiamento nelle condizioni di partenza della regolazione ha anche il compito di condurre una nuova AIR.

A seguito di questa modifica della normativa in materia di AIR e tenendo conto sia delle valutazioni dell'OSCE che delle buone prassi in questo ambito di paesi quali l'Olanda, la Germania, nonché la stessa UE<sup>25</sup>, e per assicurare che i regolatori seguissero effettivamente

---

2. the amount of time the regulations may require of the enterprises and how the regulations will affect the administrative costs of the enterprises;

3. what other costs the proposed regulations will entail for the enterprises and what changes the enterprises may need to make in their operations as a result of the proposed regulations;

4. to what extent the regulations may affect the competitive conditions of the enterprises;

5. how the regulation may affect the enterprises in other respects; and

6. whether particular account needs to be taken of small enterprises in formulating the regulations.”. Ibidem.

<sup>25</sup> In Olanda è stato istituito nel 2000 un organismo indipendente denominato *Actal*, in Germania nel 2006 è stato istituito il *Normenkontrollrat*, improntato al modello *Actal*. Anche la Commissione Europea ha un proprio organismo denominato *Impact Assessment Board* (IAB). The Cfr. ToR 2008:57.

le disposizioni in materia di AIR nel momento in cui si accingevano ad interventi regolativi, il Governo svedese ha introdotto una importante novità: nel maggio 2008, infatti, è stato istituito il *Better Regulation Council*, un organismo indipendente cui è stato affidato il compito di supervisionare la qualità dell'AIR svolta ed entrato pienamente in funzione nel febbraio 2009, con il primo incontro fissato al 2 febbraio 2009. Il compito principale del *Better Regulation Council* è quello di verificare che le AIR vengano prodotte in conformità con quanto previsto dall'ordinanza 2007:1244.

Il Consiglio si compone di persone che hanno esperienza nella valutazione delle conseguenze della regolazione sulle imprese.

Secondo quanto stabilito, il *Better Regulation Council* opererà fino al 31 dicembre 2010<sup>26</sup>.

Per stabilire le modalità con le quali uffici governativi e agenzie devono rapportarsi al *Better Regulation Council*, il governo svedese ha pubblicato nel giugno 2008 le "*Guidelines for the Provision of Information by the Government Offices to the Swedish Better Regulation Council*", prevedendo che avrebbero avuto effetto dall'ottobre 2008. In questo testo viene stabilito che quando gli uffici governativi preparano un intervento regolativo che inciderà sulle imprese, devono consentire al *Better Regulation Council* di esprimere la propria opinione sul testo e sull'analisi dell'impatto<sup>27</sup>. Il *Better Regulation Council* viene identificato anche quale soggetto da coinvolgere nella consultazione.

Nelle *Guidelines* in oggetto sono anche previsti casi nei quali il governo può evitare di sottoporre il proprio operato al giudizio del Consiglio. Si tratta, in particolare, dell'eventualità in cui:

- la valutazione del Consiglio sarebbe priva di importanza;
- per motivi di segretezza gli uffici governativi non possono fornire al Consiglio le informazioni necessarie per arrivare ad una valutazione;
- rendere pubbliche le informazioni necessarie per arrivare ad una valutazione sarebbe sconsigliato;

26 Cfr. ToR 2008:57.

27 "[...]When the Government Offices prepares proposals for new or amended regulations that may have effects on the working conditions of enterprises, their competitiveness or other conditions affecting them, the Swedish Better Regulation Council shall be given the opportunity to state its opinion on the text of the draft legislation and the impact assessment. The examination by the Swedish Better Regulation Council shall take place at as early a stage as possible in the preparation of a matter." Tratto dalle *Guidelines for the Provision of Information by the Government Offices to the Swedish Better Regulation Council*

- la trasmissione delle informazioni comporterebbe una dilatazione dei tempi di lavorazione tale da risolversi in uno svantaggio significativo;
- attenendosi a quanto previsto dalle “*Guidelines for work on regulatory impact assessments in the Government Offices*”, il ministro responsabile ha deciso di non realizzare l’AIR.

Secondo quanto stabilito nel documento istitutivo del *Better Regulation Council*, l’operato del Consiglio dovrà essere sintetizzato in una relazione conclusiva alla scadenza del mandato nel dicembre 2010.

Il Consiglio deve comunque rendere conto dello stato di avanzamento della propria azione al governo presentando una relazione il 31 gennaio di ogni anno, nella quale vengano indicati il numero di proposte analizzate, i criteri utilizzati per selezionare le proposte da analizzare.

Sebbene fosse stato costituito da poco e non avesse avuto dunque modo di riunirsi un numero consistente di volte il Consiglio ha redatto un primo rapporto nel gennaio 2009. Da tale rapporto si evince che sin dal primo momento gli uffici hanno provveduto ad inviare proposte da sottoporre al giudizio del Consiglio.

Per quanto riguarda il rapporto presentato nel gennaio 2010 e relativo all’attività svolta nel 2009, non è stato possibile reperirne in rete una versione ufficiale in inglese. In attesa e nella speranza che ne venga pubblicata almeno una sintesi, in base ad una prima analisi si possono fare delle considerazioni: sembrerebbe che il *Better Regulation Council* abbia ricevuto dagli uffici numerose proposte, tanto da dover stabilire dei criteri di selezione per scegliere quelle da analizzare in base a priorità e intensità dell’impatto previsto. Sembrerebbe inoltre, che il Consiglio non sia del tutto soddisfatto di come le AIR siano state realizzate, soprattutto per quanto concerne l’analisi dei costi/ benefici. In merito alle autorità indipendenti, il Consiglio lamenterebbe la disomogeneità nell’invio delle proposte da analizzare: a fronte di autorità che inviano con regolarità (ad esempio l’Agenzia per l’Agricoltura) ce ne sono altre il cui contributo è pressoché nullo (ad esempio l’Ufficio Centrale di Statistica).

## L'AIR nelle Autorità Indipendenti del Regno Unito

Il panorama delle autorità regolative nel Regno Unito è variegato. Si passa da organismi imponenti con una vasta gamma di poteri ad organismi molto piccoli e molto specializzati. I regolatori economici, ad esempio, hanno un livello di indipendenza significativo ed hanno, relativamente ai settori di competenza, poteri regolamentari abbastanza ampi.

La riforma e gli sforzi per migliorare la qualità della regolazione non potevano non coinvolgere le agenzie regolative. La loro azione, infatti, incide probabilmente in maniera più diretta sui settori da esse regolate di quanto non avvenga invece per l'azione di un ministero. Questo contatto diretto con l'anello finale del processo regolativo, da un lato rende più semplice per l'agenzia valutare l'efficacia delle misure adottate, dall'altro rende tale valutazione ancora più importante.

Il *Regulatory Reform Act* del 2001, prevedeva esplicitamente la pubblicazione di un documento AIR nel quale venissero analizzati i costi e i benefici derivanti dall'intervento regolativo, nonché i risultati delle consultazioni condotte. Esso tuttavia si riferiva ai Ministri e dunque ai Dipartimenti.

La mancanza di previsioni legislative in materia di AIR esplicitamente indirizzate alle agenzie veniva avvertita come una debolezza anche dall'OCSE, che, nel 2002, raccomandava al governo britannico di estendere la disciplina dell'AIR anche alle agenzie regolative<sup>28</sup>.

Per ovviare a tale situazione, nell'ottobre 2003 la *Better Regulation Task Force* pubblicò un rapporto dal titolo "*Independent Regulators*" nel quale raccomandava fortemente che l'obbligo di produrre AIR fosse esteso anche alle agenzie regolative.

Nel febbraio 2004 il governo rispose alle raccomandazioni della BRFT giudicandole tutte meritevoli di accoglimento. Esso garantì l'impegno per introdurre i principi della *Better Regulation* anche nelle agenzie regolative e per far sì che anche la loro azione regolativa si informasse ai principi di proporzionalità, responsabilità, coerenza, efficacia e trasparenza.

La peculiarità del ruolo delle agenzie fa sì che le modalità di utilizzo dello strumento dell'AIR non corrispondano a quelle poste in essere dal governo. Le agenzie infatti, non

---

28 "[...] the government should extend RIA disciplines to devolved administrations, independent regulators and non-governmental bodies currently not bound by the guideline " in "*Better Regulation in the United Kingdom*" - *Better Regulation In Europe: An Assessment Of Regulatory Capacity In 15 Member States Of The European Union* -2009, p. 34.



possono limitarsi a valutare se intervenire o meno esclusivamente basandosi sull'analisi costi/benefici; esse devono intervenire per correggere le distorsioni di un determinato mercato.

Nel 2007 il *National Audit Office* (NAO) ha condotto uno studio<sup>29</sup> relativo all'analisi di impatto della regolazione nelle agenzie regolative. Tale studio si è concentrato su cinque regolatori del settore economico, vale a dire Ofcom, Ofgem, Ofwat, Postcomm e l'*Office of Rail Regulation* (ORR).

Il primo dato che emergeva da tale studio era che dei cinque regolatori considerati soltanto due erano obbligati a condurre l'AIR per espressa previsione di legge: Ofcom e Ofgem.

L'obbligo in capo *Office of Communications* (Ofcom), l'organismo indipendente che nel Regno Unito è deputato a regolare l'industria delle comunicazioni<sup>30</sup> (televisioni, radio, telecomunicazioni), di produrre un documento di AIR trova fondamento nel *Communications Act* del 2003. Per dare attuazione a tale disposizione, nel 2005 l'Ofcom ha provveduto a realizzare un manuale esplicativo per la produzione di AIR stando al quale l'autorità è tenuta a valutare l'impatto dell'intervento regolativo quando questo incide sensibilmente sui destinatari. Ogni intervento regolativo deve essere preceduto da una fase di consultazione e nell'elaborare l'AIR devono essere analizzate tutte le opzioni possibili. L'Ofcom ha inoltre l'obbligo di corredare il rapporto annuale di un elenco delle AIR realizzate. Stando ai dati riportati nel rapporto relativo al periodo 2008-2009, l'autorità ha realizzato AIR per 48 proposte su 63, corrispondente al 76% del totale.

Per quanto riguarda l'Ofgem (*Office of the Gas and Electricity Markets*), l'autorità che regola<sup>31</sup> l'azione delle compagnie di gestione delle reti di fornitura di gas ed elettricità, essa è tenuta produrre AIR a seguito dell'introduzione, nel dicembre del 2003, all'interno dell'*Utilities Act* della "Sezione 5A". Tra il 2004 e il 2005 l'Ofgem ha pubblicato un manuale per la realizzazione del documento di AIR. Dopo una procedura di consultazione, ed in seguito anche alle varie modifiche apportate da parte del governo alle direttive in merito di

---

29 "A Review of Economic Regulators' Impact Assessments –for the House of Lords Select Committee of Regulators", *National Audit Office*, ottobre 2007.

30 Istituito nel 2002 a seguito dell'emanazione dell'*Office Of Communications Act 2002*.

31 *Gas Act* del 1986; *Electricity Act* del 1989; *Competition Act* del 1998; *Utilities Act* del 2000; *Enterprise Act* del 2002.



AIR, il manuale è stato sottoposto nel 2008 ad una revisione. L'Ofgem prevede per l'AIR i seguenti passi: Sintesi; Questioni chiave; Opzioni; Impatto sui consumatori; Impatto sulla concorrenza (inclusi gli effetti sulle piccole imprese); Impatto sullo sviluppo sostenibile; Impatto sulla salute; Rischi e conseguenze impreviste; Altri impatti (inclusi i costi di implementazione); Revisione successiva all'attuazione; Conclusione. Un ruolo centrale viene assegnato alla consultazione.

Non sempre le autorità conducono analisi di impatto (anche per le autorità che sono per legge obbligate a realizzare AIR sono previste deroghe), tuttavia, laddove tale strumento non viene utilizzato, è possibile comunque rilevare un costante utilizzo dello strumento della consultazione. Va poi sottolineato che gli sforzi del governo per promuovere l'adozione dell'AIR all'interno dei regolatori hanno sortito effetti importanti e l'invito a perseguire gli obiettivi della *better regulation* è stato raccolto anche da agenzie per le quali nessuna legge prevede un obbligo a realizzare l'AIR.

È il caso, ad esempio, dell'*Office of Fair Trading* (OFT) l'autorità incaricata di vigilare su concorrenza e tutela dei consumatori. Essa nel 2007 ha pubblicato un manuale, ispirato ai cinque principi di *better regulation* che illustra i passi da seguire per realizzare l'AIR sulla concorrenza. L'impegno per ridurre al minimo tale impatto è stato ulteriormente ribadito nel *Simplification Plan* pubblicato nel marzo 2009.

Della loro attività le agenzie rendono conto al BRE, al Parlamento e al NAO.

## Conclusioni

Svezia e Regno Unito costituiscono senz'ombra di dubbio esempi di efficace applicazione dei principi di *better regulation*. In questi paesi la riforma regolativa ha certamente innalzato il livello qualitativo della regolazione. Tuttavia non si può certo ancora affermare che la partita è chiusa. Molto resta ancora da fare.

La Svezia, ad esempio, soltanto da poco ha formalizzato una struttura omogenea per realizzare le AIR e l'organismo individuato per la supervisione delle indagini svolte, il *Better Regulation Council* è ancora molto giovane. Esso è infatti entrato in funzione poco più di un anno fa. È quindi probabilmente ancora presto per poter capire se la modifica apportata dal governo svedese al processo di AIR è sufficiente a renderlo più efficace e se il

Consiglio è in grado di sollecitare l'utilizzo dell'analisi di impatto. Allo stesso modo, anche nel Regno Unito ci sono aspetti che andrebbero migliorati, soprattutto per quanto riguarda il livello di attuazione dello strumento AIR nelle agenzie regolative.

Sebbene perfettibili, è tuttavia possibile trarre dalle esperienze di Svezia e Regno Unito importanti insegnamenti e suggerimenti per attuare una politica di *better regulation* di successo. Sia l'esperienza svedese che quella britannica hanno un elemento in comune: alla tematica dell'AIR viene prestata una attenzione continua che si accompagna ad una riflessione critica costante e dinamica. In entrambe le realtà, critiche e suggerimenti non cadono necessariamente nel vuoto, ma sono anzi spesso lo spunto per apportare migliorie al sistema. Nel corso di questa indagine abbiamo più volte avuto modo di appurare come dal confronto con soggetti governativi o soggetti destinatari del provvedimento o addirittura con soggetti esterni (ad esempio l'OCSE) siano nati dei cambiamenti importanti.

Il ricorso alla pubblicazione di *guidelines* e di *toolkits* che vengono frequentemente aggiornati con l'evolvere delle disposizioni in materia di *better regulation* rende la procedura per eseguire le analisi più chiara e omogenea, oltre che maggiormente rispondente alle esigenze di una regolazione di qualità.

## SCHEDA 1

1. Qual è il problema da risolvere con la regolazione e cosa succede se non si provvede con regolazione?
2. Ci sono soluzioni alternative?
3. Quali misure amministrative, pratiche o altro devono adottare le piccole imprese in conseguenza della regolazione?
4. Quanto tempo servirà alle piccole imprese per adeguarsi alla regolazione?
5. La regolazione comporterà costi aggiuntivi per salari, altre spese o oneri sulle risorse per le piccole imprese?
6. Può l'intervento regolativo distorcere la competizione a svantaggio delle piccole imprese oppure ridurre la loro competitività?
7. L'intervento regolativo inciderà sulle piccole imprese sotto altri aspetti?
8. È possibile controllare la conformità dell'intervento regolativo e in che modo verranno osservati e verificati gli effetti dell'intervento regolativo sulle piccole imprese?
9. Per prevenire possibili effetti negativi sulle piccole imprese l'intervento regolativo dovrebbe rimanere in vigore solo per un periodo di tempo limitato?
10. Nel momento in cui l'intervento regolativo entra in vigore devono preoccuparsi le piccole imprese?
11. In che modo è stata condotta la richiesta consultazione con le imprese e le autorità e quali particolari punti di vista sono emersi?

## SCHEDA 2

1. Descrizione del problema e del risultato desiderato
2. Descrizione delle soluzioni alternative disponibili per raggiungere il risultato desiderato e degli effetti in caso di mancata introduzione della regolazione;
3. Informazioni sui soggetti che subiranno le conseguenze della regolazione;
4. Informazioni in merito alle conseguenze finanziarie e non della regolazione e raffronto con gli effetti delle altre opzioni regolative considerate;
5. Valutazione della rispondenza o meno della regolazione agli obblighi derivanti dall'appartenenza della Svezia all'Unione Europea;
6. Valutazione delle eventuali misure da adottare in relazione alla data di introduzione della regolazione e valutazione dell'opportunità di condurre una particolare campagna informativa in vigore solo per un periodo di tempo limitato?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> “[...] An impact assessment shall contain the following: a) a description of the problem and the desired result; b) a description of the alternative solutions available to achieve the desired result and the effects if no regulations are introduced; c) information about who will be affected by the regulations; d) information about the financial and other impacts of the regulations and a comparison with the impacts of the alternative regulations considered; e) an assessment of whether the regulations comply with or go beyond the obligations following from Sweden’s membership of the European Union, and f) an assessment of whether particular account needs to be taken with regard to the date of entry into force and of whether there is a need for special information measures”.

Testo riportato nell'Allegato 1 delle Guidelines for work on regulatory impact assessments in the Government Offices del 13 giugno 2008.