

QUADERNI FORMEZ



**L** Il Formez-Centro di Formazione Studi ha avuto, da sempre, una particolare attenzione per le iniziative editoriali. Fin dai primissimi anni di attività si è impegnato nella produzione e divulgazione di collane e riviste su cui intere generazioni di funzionari pubblici si sono formate. In seguito al decreto legislativo 285/99, che ha individuato nel Formez l'Agenzia istituzionale che sostiene e promuove i processi di trasformazione del sistema amministrativo italiano, l'attività editoriale del Centro è stata rilanciata e rinnovata nella veste grafica e nei contenuti. Sono state create quattro nuove linee editoriali: Quaderni, Strumenti, Ricerche e Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione. In queste collane vengono pubblicati soprattutto i risultati delle attività formative e di ricerca svolte dall'Istituto. Con "Quaderni" e "Ricerche" si diffondono Rapporti e riflessioni teoriche su temi innovativi per la P.A. mentre, con due collane più specialistiche quali "Strumenti" e "Azioni di Sistema per la P.A.", si mettono a disposizione soprattutto strumenti di lavoro o di progettazione per quanti lavorano o si occupano di pubblica amministrazione e di sviluppo locale. Tutte le pubblicazioni con un breve abstract vengono presentate sul sito web ([www.formez.it](http://www.formez.it)). In questo volume si pone attenzione allo stato di attuazione e alle caratteristiche dell'AIR in Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Regno Unito, Svezia ed Ungheria. Se fino al 2001 l'AIR era applicata solo in pochi Paesi dell'UE, attualmente, si riscontra un notevole sforzo per un suo sviluppo come strumento di valutazione delle politiche pubbliche. È infatti noto che l'istituzione dell'AIR quale efficace metodo di analisi ex ante della regolazione, incrementa la capacità delle pubbliche amministrazioni di progettare ed implementare politiche pubbliche e pertanto contribuisce a migliorare i livelli di produttività e il benessere dei consumatori. L'introduzione dell'AIR nella prassi delle pubbliche amministrazioni, tuttavia, è un processo complesso, che necessita di tempo: il presente Rapporto evidenzia alcuni passaggi che potrebbero condurre alla sua effettiva applicazione.

Carlo Flamment  
Presidente Formez





# 32

## L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE IN DIECI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

*A cura di*

Fiorenza Barazzoni

*Direttore del Servizio per la semplificazione e la qualità  
della regolazione del Dipartimento della Funzione Pubblica  
Componente del Gruppo europeo dei Direttori per la Better Regulation*

Valeria de Magistris

*Dirigente dell'Area Diffusione dell'Innovazione del Formez*

Antonio La Spina

*Professore Ordinario di Sociologia Università di Palermo  
Direttore del Dipartimento di Scienze Sociali*

*con il contributo di*

Anna Teresa Imbriano

*Staff Progetto AIR*

*Organizzazione editoriale*

Paola Pezzuto, Vincenza D'Elia



*La presente iniziativa di comparazione delle metodologie nazionali di analisi di impatto della regolamentazione costituisce senz'altro un successo dell'attività di cooperazione europea in tema di miglioramento della qualità della regolazione e un chiaro segnale di fiducia nei confronti del Governo italiano ed altresì del Formez, quale Istituto incaricato della realizzazione del Rapporto comparativo dai Paesi europei che insieme all'Italia hanno sostenuto l'iniziativa.*

*Nell'ottica di una sempre più crescente integrazione tra ordinamento comunitario e nazionale, risulta auspicabile che l'iniziativa prosegua, considerando gli effetti sui contesti nazionali delle proposte di direttive comunitarie, in modo da contribuire allo sviluppo di un metodo comune di analisi di impatto della regolazione a livello europeo.*

*Tale evoluzione peraltro risulta in piena sintonia con quanto indicato dall'Accordo Inter-Istituzionale Legiferare Meglio, intesa raggiunta dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione europea durante il semestre di Presidenza italiana e con quanto stabilito successivamente dal Consiglio europeo del marzo e novembre 2004, che ha sancito la centralità delle tecniche di analisi di impatto in funzione di una migliore regolazione a livello europeo e nazionale. In tale direzione, lo stesso Consiglio ha incoraggiato la Commissione europea a definire un procedimento di analisi di impatto della normativa comunitaria basato sull'integrazione e sulla cooperazione tra quest'ultima, il Consiglio e il Parlamento europeo.*

*Per tali ragioni, il Dipartimento della Funzione Pubblica accoglie con vivo interesse e favore la realizzazione di questo Rapporto, che conferma e ribadisce l'impegno degli Stati membri verso il miglioramento della qualità delle regole, quale fattore centrale individuato dall'Agenda fissata dal Consiglio europeo di Lisbona per il raggiungimento di obiettivi strategici comuni in campo economico, sociale ed ambientale.*

**Mario Baccini**

Ministro per la Funzione Pubblica





# INDICE



Presentazione di Mario Baccini	7
<b>INTRODUZIONE</b>	11
Il Rapporto sull'applicazione dell'AIR di Federico Basilica	13
L'iniziativa europea in materia di analisi di impatto della regolazione di Fiorenza Barazzoni	17
Le attività AIR per le amministrazioni regionali di Valeria de Magistris	21
Commento del Regno Unito al Rapporto	25
Commento della Svezia al Rapporto	27
<b>PARTE PRIMA</b>	
<b>La ricerca</b>	29
1. Obiettivi del Rapporto	31
2. Gli "aspetti chiave" dell'AIR	42
<b>Appendice 1</b>	
<b>Risultati sugli "aspetti chiave" dell'AIR</b>	59
<b>PARTE SECONDA</b>	
<b>Le esperienze nazionali</b>	85
1. Austria	87
2. Danimarca	90
3. Finlandia	93
4. Germania	96
5. Italia	99
6. Olanda	108
7. Polonia	112
8. Regno Unito	118
9. Svezia	121
10. Ungheria	129
<b>Appendice 2</b>	
<b>Questionario e risultati</b>	135



---

## INTRODUZIONE





## Il Rapporto sull'applicazione dell'AIR



Il Rapporto comparativo sull'applicazione dell'AIR nei dieci Stati membri dell'Unione europea rappresenta un documento di grande importanza, per almeno tre ordini di ragioni.

La prima è che evidenzia come nei dieci Paesi europei partecipanti tale metodologia non sia ancora completamente diffusa, ad eccezione del Regno Unito, in cui l'AIR risulta ormai una prassi radicata e consolidata e, in misura minore, di pochi altri Paesi (tra cui i Paesi Bassi e la Danimarca). Del resto, il fatto che l'AIR sia maggiormente istituzionalizzata nei Paesi dove da più tempo si è cominciato a praticarla, conferma come, anche nelle esperienze più significative e suscettibili di imitazione, un uso efficace dell'AIR necessita di tempo, oltre che di una decisa azione di supporto politico.

La seconda ragione è che la realizzazione del Rapporto è stata resa possibile da uno sforzo congiunto di tre Presidenze di turno dell'Unione (italiana, irlandese e olandese), segno tangibile quest'ultimo di quanto il tema della qualità della regolazione sia diventato ineludibile sia per le istituzioni comunitarie sia per gli Stati membri.

Infine il Rapporto comparativo è altresì importante in quanto il Gruppo europeo dei Direttori per il miglioramento della regolazione (di seguito DBR) ha assegnato all'Italia (in particolare, all'Istituto Formez e ad alcuni studiosi ed esperti che hanno consolidato in varie occasioni l'esperienza e la competenza necessarie per affrontare il tema secondo uno standard europeo) il compito di coordinare ed effettuare l'indagine da cui è scaturito l'importante documento di comparazione.

La metodologia di AIR, introdotta ed utilizzata in Paesi europei e non (Usa, Canada, Australia e Messico), è stata disciplinata per la prima volta in Italia con l'approvazione della legge di semplificazione (legge n. 50 dell'8 marzo 1999), che ha previsto l'applicazione di tale metodo – dopo un'apposita fase sperimentale – agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e ai regolamenti ministeriali e interministeriali. Alla previsione legislativa hanno fatto seguito due direttive di attuazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, la prima del 27 marzo 2000,



la seconda del 21 settembre 2001. In conformità con quanto previsto da quest'ultima direttiva, è stato costituito un Comitato di indirizzo sull'AIR, presieduto dal Ministro per la Funzione Pubblica, a cui è attribuita la guida strategica per la fase di sperimentazione dell'AIR, attualmente in corso di svolgimento.

Considerando il livello internazionale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (di seguito OCSE), sulla base di esperienze di successo, ha avviato un programma volto a sollecitare l'introduzione negli Stati membri di strumenti di "riforma della regolamentazione" (*regulatory reform*), di cui l'AIR si configura come elemento essenziale.

La motivazione principale che ha indotto i Paesi OCSE a considerare l'AIR uno degli strumenti più appropriati per conseguire il miglioramento della qualità delle regole risiede nel fatto che il sistema di regolazione può rivelarsi, in taluni casi, un freno alle singole attività produttive e un fattore di riduzione della competitività di un'intera economia. In un contesto economico produttivo gli operatori del mercato, mossi dalla necessità di localizzare le proprie attività, sono soliti considerare infatti, oltre ai vari "vantaggi competitivi" (come ad esempio il costo del lavoro, la presenza di materie prime), anche i costi di adeguamento alle normative vigenti in un dato paese, valutando, quindi, se queste ultime siano vantaggiose o meno per il tipo di produzione che si intende realizzare. Materie quali l'ambiente, la sicurezza sul lavoro, la sicurezza degli alimenti, dei mezzi di trasporto, i prodotti finanziari, i servizi di pubblica utilità, ecc. necessitano, peraltro, di una disciplina pubblica finalizzata alla prevenzione di possibili rischi e costi per la società che la completa deregolazione o l'autoregolazione non assicurerebbero.

Tra la molteplicità di opzioni regolative, quindi, una regolazione "di qualità" consente di individuare quella più proporzionata, adeguata e sensibile alle esigenze dei destinatari delle norme.

Tali strategie di policy, intraprese sia a livello internazionale che comunitario, sono state adottate anche dall'ordinamento italiano con le leggi annuali di semplificazione. A differenza della semplificazione, tuttavia, che nelle sue varie accezioni riguarda norme già esistenti, l'AIR consiste, invece, nell'analisi e nella quantificazione *preventiva* degli effetti di un provvedimento regolativo della cui adozione si discute. L'AIR, infatti, nel suo concreto svolgersi, richiede la comparazione tra più opzioni, nell'obiettivo di assegnare particolare rilevanza a quelle meno onerose per i destinatari diretti e indiretti, i quali, peraltro, sono consultati, allo scopo di arricchire l'analisi con informazioni e punti di vista.

In particolare, l'ultima legge di semplificazione (legge n. 229 del 29 luglio 2003), proprio adeguandosi ad alcune raccomandazioni formulate dall'OCSE nel suo rapporto del 2001 relativo al sistema italiano di riforma della regolazione, si riferisce espressamente allo strumento dell'AIR in specifiche disposizioni:

quando delega il Governo ad effettuare un riassetto normativo in materia di produzione normativa, di semplificazione e di qualità della regolazione (art. 2); quando ne prevede l'applicazione alle Autorità amministrative indipendenti, in riferimento allo svolgimento delle procedure di consultazione degli utenti e delle categorie "interessate" dal provvedimento normativo (art. 12); quando prevede una consultazione in via telematica sulla base di notizie relative ad iniziative normative del Governo, di particolare rilevanza, pubblicate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri sul proprio sito (art. 18).

La finalità dell'AIR emerge chiaramente, poi, nei criteri ispiratori dei futuri interventi di semplificazione e riassetto normativo, enunciati nella nuova versione dell'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (introdotta dalla medesima legge 229/2003). In particolare, è previsto il ricorso a forme di intervento assai meno condizionanti o conformative, come l'autoregolazione per standard qualitativi e le certificazioni di conformità da parte delle categorie produttive (sebbene "sotto la vigilanza pubblica o di organismi indipendenti, anche privati"), fino a considerare l'opzione zero. È prevista altresì (là dove i poteri e le funzioni pubbliche siano stati ridotti o soppressi) l'utilizzazione di forme di "autoconformazione degli interessati a modelli di regolazione", unitamente ad adeguati strumenti di verifica e controllo successivi. Inoltre, le amministrazioni competenti dovrebbero, sempre secondo la medesima previsione, essere in grado di definire il tipo di regolazione di volta in volta più appropriata, mirando ad incentivare la concorrenza, a ridurre al minimo i costi che i privati devono sostenere per rispettare standard dettati per la soddisfazione del pubblico interesse, e infine a consentire un adeguamento flessibile di tali standard alle esigenze del mercato e dei suoi operatori.

Risulta evidente, dunque, come per il raggiungimento di tali obiettivi, una preventiva analisi di impatto della regolazione sia funzionale alla scelta del tipo di intervento di regolazione più appropriato.

In conclusione, è auspicabile un confronto sempre più crescente a livello europeo sulle tematiche attinenti la qualità della regolazione. Esso infatti potrà facilitare l'affinamento nei sistemi giuridici comunitario e nazionale, di adeguate tecniche e metodologie di regolazione, di cui l'analisi di impatto costituisce uno strumento essenziale.

*Federico Basilica*  
Capo Dipartimento  
della Funzione Pubblica







## L'iniziativa europea in materia di analisi di impatto della regolazione



La realizzazione di un Rapporto comparativo sull'applicazione dell'analisi di impatto in dieci Stati membri dell'Unione europea rientra tra le attività di cooperazione informale svolte dal Gruppo europeo dei *Directors for Better Regulation*. Tale gruppo è composto dai rappresentanti delle amministrazioni competenti in materia di qualità della regolazione e semplificazione di tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

Il miglioramento della regolazione ha acquistato un'importanza crescente a seguito del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, che ha demandato alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri la formulazione di una strategia coordinata per la semplificazione del quadro regolamentare a livello nazionale ed europeo.

In tale contesto, su mandato dei Ministri responsabili della funzione pubblica, un Comitato di esperti in regolazione (gruppo Mandelkern) ha predisposto un Rapporto contenente un insieme organico di indicazioni metodologiche e raccomandazioni operative per valutare e migliorare la qualità della regolazione. Tali linee guida sono state in gran parte recepite dalla Commissione Europea nell'*Action Plan for improving and simplifying the regulatory environment* (giugno 2002). Da questo momento, la qualità della regolazione viene individuata come una priorità d'azione per le istituzioni comunitarie, da perseguire tramite una politica di tipo "orizzontale" (cioè non limitata a singole materie), che comprenda procedure quali l'analisi d'impatto, la consultazione, la semplificazione, un uso più appropriato degli strumenti regolativi disponibili e delle alternative alla regolazione, un recepimento tempestivo e corretto delle norme comunitarie.

Sempre in tale direzione, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione Europea, durante il semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'UE, hanno concluso l'importante Accordo Inter-Istituzionale "Legiferare meglio". Questo atto ha individuato le iniziative e le procedure per migliorare la qualità della legislazione comunitaria, promuovendo di osservare, nella formulazione delle norme comunitarie, la semplicità, la chiarezza e la



coerenza, nel rispetto dei criteri di sussidiarietà, proporzionalità e certezza del diritto, principi peraltro sanciti dal nuovo Trattato costituzionale europeo.

L'applicazione nei singoli contesti nazionali è stata valutata, in un primo momento, attraverso una verifica dell'esistenza, nei singoli Paesi, di strutture e di procedimenti preposti al miglioramento della regolamentazione. I risultati di tale verifica, condotta dal gruppo dei Direttori per la *Better Regulation* durante la Presidenza greca e presentati nel maggio 2003 ai Ministri della funzione pubblica europei, hanno fatto emergere che, dal punto di vista formale, la gran parte degli Stati membri, così come la Commissione, si è già dotata delle misure e delle procedure essenziali per il perseguimento di politiche di qualità della regolazione.

L'obiettivo attuale della cooperazione, che ha portato alla realizzazione del presente Rapporto comparativo, è quello di verificare il livello di attuazione, indagando sul concreto contenuto delle misure e delle procedure adottate, ed individuando le prassi più idonee ed efficaci di miglioramento della regolazione.

A tal fine, le tre Presidenze di turno dell'UE che si sono succedute nel periodo 2003-2004, italiana, irlandese e olandese, dando avvio a un modello di collaborazione "diacronica" tra più Presidenze per il raggiungimento di obiettivi comuni nel medio periodo, hanno incaricato di svolgere l'indagine comparativa sull'analisi di impatto a un gruppo di ricerca formato da esperti in regolazione dell'Istituto Formez. Questi ultimi hanno poi operato in costante raccordo con i funzionari del gruppo dei dieci Paesi partecipanti al progetto, costituitosi sulla base dell'adesione spontanea dei medesimi. In un primo momento, l'iniziativa ha riguardato nove Paesi (Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Regno Unito, Svezia), ai quali si è successivamente aggiunta l'Ungheria.

Durante la prima fase, ciascun Paese ha provveduto ad indicare un "buon esempio" di provvedimento di regolazione, corredato da una scheda di analisi di impatto eseguita secondo i propri standard nazionali. Tali schede hanno reso necessaria una preliminare sintesi e traduzione in inglese, per renderne possibile la lettura e la comparazione al gruppo di ricerca, con riferimento sia al metodo usato, sia ai risultati raggiunti e sia infine al modo in cui questi venivano presentati, in particolar modo ai responsabili politici dell'adozione del provvedimento.

In un secondo momento, i responsabili delle politiche di regolazione dei 10 Paesi sono giunti a delineare – mediante un questionario – un quadro complessivo (al di là del singolo caso fornito) del concreto modo in cui si applica l'analisi di impatto in ciascun contesto nazionale; in tal modo, è stata licenziata una prima versione, parziale e provvisoria, del Rapporto. Successivamente, sempre su impulso delle tre Presidenze di turno, in un incontro svoltosi a Palazzo

Vidoni nell'aprile 2004, è stato dato avvio ad un processo di valutazione degli elementi di analisi di impatto comuni a tutti gli Stati. Tale processo ha permesso l'identificazione, nella concreta applicazione all'interno dei singoli sistemi nazionali di regolazione, di una serie di "aspetti essenziali" di analisi di impatto, in parte desumibili dal già richiamato Rapporto Mandelkern. Tali requisiti, in particolare, riguardano:

- un'appropriata definizione dei problemi e degli obiettivi di policy;
- la necessaria previa consultazione dei destinatari dei provvedimenti normativi;
- un'effettiva considerazione di una pluralità di opzioni regolative;
- una valutazione di impatto *ex ante* di ciascuna opzione rilevante attraverso un metodo esplicito e coerente;
- una quantificazione, se possibile, degli effetti;
- una stima della conformità attesa;
- l'impatto sulle organizzazioni responsabili dell'implementazione;
- la raccomandazione finale di una o più opzioni preferibili.

È importante aggiungere che i Direttori per la *Better Regulation* dei Paesi aderenti hanno partecipato direttamente alla redazione del Rapporto nella parte relativa a tali "aspetti essenziali", segnalando ed evidenziando le best practices nazionali e formulando per ciascuno di essi le raccomandazioni necessarie. L'utilizzo di un siffatto metodo di lavoro si è rivelato molto fruttuoso, dal momento che da un lato, ha consentito la condivisione dei risultati, dall'altro, ha consolidato un network trans-nazionale di esperti in disciplina della regolazione. Un altro aspetto essenziale del progetto si riferisce poi alla comparazione, attraverso tecniche di autovalutazione e mutua valutazione (peer review) tra Stati, effettuatisi sui differenti approcci regolamentari e procedurali messi in atto.

L'iniziativa ha contribuito inoltre a delineare una visione d'insieme non limitata alle sole previsioni formali, ma che tenga conto dei progressi concretamente realizzati dai Paesi europei e delle non irrilevanti differenze che tra essi sussistono. A riguardo si possono infatti individuare almeno tre gruppi di Paesi: quelli in cui l'analisi di impatto è effettivamente applicata in modo sistematico, offrendo un contributo effettivo al miglioramento della regolazione; quelli in cui essa è prevista, ma viene applicata di recente e non ancora in modo generalizzato; e quelli in cui è stata di fatto applicata soltanto in pochissimi casi sperimentali.

È importante evidenziare che se in una prima fase si è proceduto all'individuazione e fissazione di principi comuni (vedi Rapporto Mandelkern), focalizzando poi l'attenzione sugli aspetti procedurali (vedi Rapporto della Presidenza Greca sullo stato di attuazione del Piano di Azione Mandelkern nei Paesi



dell'UE), con l'indagine presente si è pervenuti ad una fotografia dello “stato dell'arte” (sia pure limitata ai soli dieci Paesi partecipanti) che ad oggi non era ancora stata compiuta.

Il consolidamento di questi principi comuni di regolazione, peraltro avvalorati dal dato positivo e comparato, potranno essere in grado di indirizzare l'azione delle Istituzioni comunitarie verso l'adozione di una metodologia comune relativa alle procedure di analisi di impatto della regolazione comunitaria, secondo le previsioni contenute nell'Accordo Inter-Istituzionale Legiferare meglio.



## Le attività AIR per le amministrazioni regionali



### Il Formez per l'AIR - biennio 2002-2003

La nuova potestà legislativa delle regioni rende particolarmente utile ed efficace l'utilizzo dell'AIR anche da parte delle amministrazioni regionali, come d'altra parte ribadito dagli indirizzi del Governo. Le regioni, in ordine al principio di sussidiarietà, hanno in molte materie competenza esclusiva e/o concorrente e il processo di riforma dello Stato in senso federalista richiede una grande cura da parte degli enti regionali per evitare il proliferare di norme e regole che producono più costi che vantaggi per la collettività. D'altra parte, la riforma del Titolo V della Costituzione contribuisce a vivacizzare l'attenzione delle regioni verso strumenti in grado di migliorare la propria qualità legislativa, per iniziare a svolgere con il piede giusto l'esercizio dei nuovi poteri che dà loro la Costituzione.

In questo contesto si inserisce l'attività di formazione-assistenza svolta dal Formez nel 2002-'03 rivolta alle amministrazioni regionali che hanno voluto aderire all'iniziativa, regioni cioè che mancando di figure professionali con competenze in materia, hanno avvertito tuttavia l'esigenza di dotare le proprie organizzazioni di nuove capacità specifiche. Altre amministrazioni si stanno muovendo recentemente in modo analogo e ciò costituisce un inconfutabile indicatore della rilevanza del tema per le regioni. Nonostante non ci sia un obbligo a utilizzare tecniche AIR, dall'esperienza condotta e dall'interesse riscontrato è emerso come sarebbe rilevante un diffuso e sistematico ricorso a questa tecnica.

Il progetto di formazione-assistenza realizzato nel periodo gennaio 2002- dicembre 2003, si è posto l'obiettivo specifico della formazione di figure professionali *ad hoc* fornendo, ai dirigenti e funzionari degli uffici legislativi e degli uffici direttamente interessati alla produzione normativa per specifiche competenze tecniche, gli strumenti metodologici ed operativi idonei a consentire un corretto svolgimento dell'analisi dell'impatto della regolamentazione. Il programma ha permesso di formare, all'interno delle regioni, nuclei di dirigenti e funzionari in grado di utilizzare tecniche AIR.

Il percorso di formazione-assistenza si è articolato in tre fasi: una di formazio-



ne in aula con lezioni, esercitazioni e casi di studio; una seconda di sperimentazione che ha previsto un costante affiancamento on the job per l'applicazione delle tecniche ad un numero circoscritto di provvedimenti in gestazione, scelti dalle differenti amministrazioni; infine, una fase di diffusione che ha previsto seminari regionali presso le diverse amministrazioni partecipanti e un convegno conclusivo<sup>1</sup> di condivisione delle esperienze.

L'attività di formazione, articolata in 7 moduli, dopo aver fornito un quadro introduttivo sul contesto normativo e sulle esperienze internazionali, ha riguardato i vari strumenti dell'AIR: la consultazione, la raccolta delle informazioni, l'analisi costi-benefici. I diversi step metodologici sono stati poi ripercorsi attraverso lo studio di casi e simulazioni.

Sono stati formati complessivamente 98 partecipanti provenienti da 14 Regioni, per tre edizioni del corso, di cui due nelle nostre sedi di Arco Felice e Roma e un'altra a Torino, per la durata di 14 giorni per ogni corso. Il 60% dei partecipanti circa proveniva dagli uffici di Giunta e il 40% dagli uffici legislativi del Consiglio.

Nella fase di sperimentazione si sono applicate le tecniche illustrate nell'attività di formazione in aula con il duplice obiettivo di: produrre un primo output sull'applicazione dell'AIR a livello regionale; individuare percorsi e strumenti operativi adeguati ai contesti regionali, in modo da promuovere la diffusione dell'AIR all'interno delle amministrazioni. Poiché l'AIR nasce in contesti nazionali, il nostro è stato anche un tentativo di verificarne le criticità a livello regionale e disegnarne un percorso fattibile. Hanno partecipato alla fase di sperimentazione dieci amministrazioni regionali per complessivi undici provvedimenti esaminati (due per la Regione Piemonte, essendo troppo folto il gruppo per una sola sperimentazione). I provvedimenti da sottoporre ad AIR sono stati proposti dalle amministrazioni e scelti d'intesa con lo staff del progetto.

L'attività di sperimentazione del Formez<sup>2</sup> ha consentito di verificare l'applicabilità dell'AIR e delle tecniche specifiche alle amministrazioni regionali. Nei casi sperimentati si è proceduto a verificare:

- come raccogliere dati di contesto e specifici che spesso non sono di facile reperibilità presso le Amministrazioni regionali;
- quali e quante schede informative per la realizzazione dell'analisi erano più adatte alle realtà regionali;

<sup>1</sup> Convegno *L'analisi di impatto della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali* (Ischia, 20 e 21 giugno 2003).

<sup>2</sup> I risultati della sperimentazione sono stati diffusi attraverso la pubblicazione *L'Analisi di Impatto della regolamentazione: le esperienze regionali*, edita nella collana "Materiali" del Formez, distribuita durante il convegno internazionale sul tema *La qualità della regolazione: casi italiani e confronti internazionali* (Napoli, 8 e 9 ottobre 2003).

- come organizzare le consultazioni in modo tale da distinguere questa fase “tecnica” da quella normalmente utilizzata a livello politico.

Ovvero si è tentato di adeguare le tecniche quantitative, qualitative, di ricerca e analisi dei dati alle specifiche realtà sotto osservazione.

### **Il nuovo programma 2004-2006**

In continuità logica con i progetti precedenti sull’analisi di impatto della regolamentazione, il Formez, su mandato specifico del Dipartimento della Funzione Pubblica, promuove per il prossimo biennio, 2004-’06, altre attività sulla valutazione delle politiche pubbliche per sollecitare le amministrazioni a considerare il miglioramento della qualità della regolamentazione e il più diffuso e standardizzato impiego dell’analisi di impatto fra le priorità dell’agenda amministrativa delle Regioni.

La finalità generale del programma, che si inserisce nel più ampio disegno di riforma della regolazione, è rafforzare l’attenzione ai risultati delle politiche, puntando anche alla valutazione del grado di attuazione delle norme e dei meccanismi di controllo della loro osservanza.

Obiettivo specifico è il rafforzamento e la diffusione delle tecniche per il miglioramento della qualità della regolazione sulla base delle migliori pratiche sviluppate in ambito internazionale e nazionale attraverso lo scambio delle esperienze tra amministrazioni regionali che si stanno già muovendo su questi temi.

Promoveremo lo sviluppo di altri progetti mirati volti ad approfondire l’esperienza della sperimentazione di analisi di impatto nelle amministrazioni regionali che ne faranno richiesta. In particolare, con le amministrazioni che hanno già utilizzato la tecnica AIR costruiremo un percorso di fattibilità organizzativa, affinché l’AIR possa essere istituzionalizzata nell’amministrazione; con altre si proporrà di approfondire specifiche tecniche di supporto come la consultazione, la costruzione di banche dati, ecc.

Inoltre è nostra intenzione costruire un sistema di monitoraggio sullo sviluppo dei processi di miglioramento della qualità delle leggi nelle amministrazioni regionali. A partire dall’esperienza realizzata e presentata in questo volume, in cui si sono identificati gli elementi caratterizzanti il processo di valutazione attuato in diversi contesti nazionali, estenderemo quest’analisi anche alle regioni italiane con l’obiettivo da una parte di individuare le esperienze più interessanti ed efficaci e dall’altra di realizzare azioni di supporto per chi volesse apprendere dalle esperienze di altri.

Il monitoraggio sarà condotto prevalentemente attraverso un’attività di autovalutazione, effettuata dalle regioni sulla base di strumenti (questionario e/o interviste) che avranno come riferimento sia quanto realizzato dagli Stati membri del-



l'UE, nell'ambito del gruppo dei Direttori per la Migliore Regolazione, (e confluito nel "Rapporto ai Ministri della Funzione Pubblica dell'UE sui progressi nel Piano d'Azione Mandelkern" del 2003) che gli strumenti messi a punto per la realizzazione dell'indagine che qui si propone. Ovviamente, tali strumenti saranno rielaborati alla luce delle competenze regionali e dell'organizzazione dei diversi uffici a cui saranno sottoposti. L'indagine si concluderà con la predisposizione di un report che potrà contribuire ad evidenziare luci e ombre del processo di elaborazione legislativa delle regioni e degli sforzi che si stanno compiendo per migliorare la qualità della regolazione.

*Valeria de Magistris*



## Commento del Regno Unito al Rapporto



Il Regno Unito ha intrapreso forme di analisi dei costi di adeguamento sin dal 1985 ed è guardato come il pioniere dell'analisi di impatto della regolazione in Europa. Per l'OECD, ad esempio, il Regno Unito rappresenta un'esperienza di frontiera della riforma della regolazione.

Siamo felici di condividere la nostra esperienza sui benefici e le difficoltà dell'AIR con gli altri partner europei, in particolare nell'ambito del network dei Direttori della *Better Regulation*.

Tuttavia, il processo di collaborazione in corso, esemplificato dal Rapporto Mandelkern sulla *Better Regulation* del novembre 2001, che affronta questioni teoriche e aspetti pratici della consultazione, codificazione, valutazione *ex post*, semplificazione regolativa e amministrativa, va al di là della stessa esperienza inglese.

Questo Rapporto più recente è un eccellente esempio della collaborazione avviata e può essere visto come un modo per ampliare e rendere più operative le stesse raccomandazioni del Rapporto Mandelkern. Le esperienze nazionali descritte nel rapporto mostrano come l'AIR stia iniziando ad essere inserito nel *policy making* europeo. Si tratta di una fonte da cui tutti possiamo trarre nuovi spunti, nonché di uno stimolo ad approfondire la collaborazione e lo sviluppo di una metodologia comune di analisi di impatto da usare nella valutazione della legislazione comunitaria.



## Commento della Svezia al Rapporto



In Svezia l'Agenda per la *Better Regulation* ha registrato negli ultimi anni progressi significativi. Sin dall'inizio, nel 1999, l'obiettivo è stato il miglioramento del quadro regolativo per le piccole imprese e la riduzione sostanziale degli oneri amministrativi.

Nei primi anni l'analisi di impatto della regolazione era diretta alla nuova regolazione o alle modifiche di quella vigente. Oggi si sta cercando di affrontare il problema della regolazione esistente. Il governo svedese ha lanciato il suo primo piano d'azione finalizzato alla riduzione degli oneri amministrativi per le imprese e prima del settembre 2006 dovranno essere implementate circa 300 misure. È allo studio un metodo per identificare il target degli oneri amministrativi da ridurre. Si tratta di un progetto congiunto con gli altri paesi nordici, basato sul modello di costo olandese.

Sia il piano d'azione, sia il metodo per misurare gli oneri amministrativi sono iniziative che sono già state prese dagli altri Stati membri dell'Unione europea. Il network informale dei direttori ed esperti di *Better Regulation* è stato per la Svezia di grande rilievo, ha contribuito alla identificazione di buone pratiche su entrambi i temi e allo sviluppo dell'approccio nazionale.

Il progetto RIA, sotto la direzione della Presidenza italiana, irlandese e olandese, è un nuovo passo per il network informale. Dallo scambio iniziale di esperienze e pratiche, con questa nuova iniziativa il lavoro ha raggiunto uno stadio più avanzato. Mediante l'analisi delle AIR dei diversi Stati membri è stato possibile identificare un approccio comune, che sarà importante per il lavoro futuro sull'analisi di impatto in strutture più formali, come il Consiglio.

Accogliamo con favore questi sviluppi e attendiamo di parteciparvi in futuro.





## **PARTE PRIMA**

### **LA RICERCA**





## 1. Obiettivi del Rapporto

---

### La rassegna svolta

Com'è ben noto, i vari paesi europei sono caratterizzati da situazioni molto diversificate in relazione alla qualità della regolazione, e all'AIR in particolare. In ciascuno dei paesi che ha partecipato al progetto<sup>3</sup> si riscontra uno sforzo istituzionale finalizzato a promuovere e rafforzare la riforma della regolazione attraverso l'AIR. Il nostro progetto si è concentrato sulla situazione attuale descrivendola e cercando di mostrare ciò che è stato fatto finora nei singoli paesi. Il lavoro che presentiamo qui copre la prima delle due fasi originariamente previste dal progetto.

Prima del 2001, l'AIR era applicata solo da pochi Stati membri dell'Unione europea, con alcune notevoli differenze. In effetti, l'AIR era pressoché sconosciuta non soltanto al cittadino comune, ma anche alla maggior parte di coloro che erano direttamente coinvolti nella formulazione o nella valutazione delle politiche regolative. Soltanto una manciata di studiosi e di *policy maker* erano al corrente delle raccomandazioni dell'OCSE e dell'esperienza di alcuni paesi (come gli USA, il Canada, l'Australia o il Messico), e avevano sentito parlare di

---

<sup>3</sup> Il progetto, nell'ambito del quale si inserisce il presente Rapporto, è iniziato durante la Presidenza italiana, in collaborazione con quella irlandese e olandese (la cosiddetta *Troika*), dopo che una rassegna sul tema era stata già effettuata durante la Presidenza greca. Il Rapporto è stato prodotto per la Troika da un gruppo di ricerca formato da consulenti del Fornez, composto da Antonio La Spina (coordinatore), Sabrina Cavatorto e Francesco Sarpi, in stretta collaborazione con i componenti del DBR. Ringraziamo Claudio Radaelli per i suoi validi suggerimenti sulla prima bozza del questionario e per il suo contributo sui casi del Regno Unito, dell'Olanda e della Danimarca. I funzionari dei dieci paesi partecipanti alla ricerca hanno scritto le sintesi dei casi nazionali di AIR, rivisto i capitoli che compongono la parte seconda, contribuito con osservazioni e suggerimenti al miglioramento o alla parziale riscrittura di alcuni punti del capitolo 2, "Aspetti chiave dell'AIR", e hanno scritto la maggior parte delle indicazioni sulle *best practices* e delle raccomandazioni contenute in tale capitolo. Più specificamente, Cavatorto ha scritto la prima versione delle sezioni B, C, ed E nel capitolo 2 – parte prima –, e ha scritto i capitoli 2, 3, 4, 10, – parte seconda – l'appendice 1, e le tavole 1 e 3 dell'appendice 2. Sarpi ha scritto la prima versione delle sezioni A e D nel capitolo 2 – parte prima –, ha scritto i capitoli 7, 9, parte del capitolo 5 – parte seconda –, così come le tavole 2 e 4 dell'appendice 2, e ha rivisto la versione finale dei capitoli 2, 7 e 8 – parte seconda –. La ricercatrice ha inoltre partecipato alla redazione del questionario.



questo strumento ed erano in condizioni di apprezzarne la natura innovativa.

Oggi, in tutti i paesi considerati dalla presente ricerca (Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Italia, Olanda, Polonia, Svezia, Ungheria e Regno Unito), l'AIR è ufficialmente riconosciuta. In alcuni casi essa è applicata sistematicamente, mentre in altri siamo ancora in una fase pilota. Con riguardo all'*applicazione* dell'AIR, possiamo distinguere quattro situazioni:

- a) l'AIR è obbligatoria per tutte le misure regolative che abbiano un qualche impatto (definito secondo criteri generali prestabiliti) ed è effettivamente e sistematicamente applicata;
- b) l'AIR è già prescritta per tutte le misure regolative che abbiano un qualche impatto, ma la sua applicazione è stata avviata in tempi recenti, cosicché i casi in cui essa è stata effettivamente fino ad ora utilizzata sono pochi;
- c) l'AIR è applicata soltanto ad alcune misure appositamente selezionate, in via sperimentale;
- d) l'AIR non è applicata affatto.

Il Regno Unito, la Danimarca e l'Olanda, che sono stati i paesi antesignani dell'AIR, oggi possono essere considerati gli Stati europei le cui prassi appaiono relativamente migliori, tali da offrire un esempio agli altri Stati. Anche in alcuni degli altri paesi considerati (come la Svezia o la Finlandia) l'AIR sembra avere raggiunto un livello piuttosto avanzato. Germania, Polonia ed Austria (con alcune specificazioni) sembrano appartenere a questa seconda categoria. I casi dell'Ungheria e dell'Italia ricadono invece tra la seconda e la terza.

È comunque importante sottolineare che *nessuno* dei paesi considerati appartiene alla categoria d, e che *quasi tutti* ricadono nelle categorie a oppure b. Questo è già di per sé un risultato molto importante, dato che anche solo cinque anni fa i paesi europei in cui l'AIR era applicata o almeno ufficialmente riconosciuta andavano considerati come delle eccezioni. Il fatto che in tutti i paesi questo cambiamento abbia avuto luogo negli anni recenti suggerisce che ci sono alcune forze comuni al lavoro, che spingono verso l'adozione di quella che normalmente viene considerata una innovazione piuttosto impegnativa. Una di queste forze è il bisogno di aumentare la competitività di ciascun paese attraverso il miglioramento dell'ambiente regolativo, un bisogno che è stato tipicamente enfatizzato dall'OCSE. Un altro stimolo è probabilmente proveniente dall'integrazione europea<sup>4</sup>. Al

<sup>4</sup> Dopo la pubblicazione del ben noto "Rapporto Mandelkern" e dopo il Consiglio di Lisbona, le istituzioni europee hanno perseguito con sempre maggiore energia una strategia volta al miglioramento della regolazione, che include il Piano d'azione della Commissione sulla semplificazione e il miglioramento dell'ambiente regolativo, così come l'Accordo interistituzionale sul miglioramento della legislazione. Tali obiettivi richiedono degli impegni di lungo periodo. Oltre alle attività della "Troika", va ricordato che un importante accordo è stato concluso nel gennaio 2004 dalle Presidenze irlandese, olandese, lussemburghese e britannica, ed è stata così lanciata un'iniziativa congiunta per dare priorità alla riforma della regolazione nel corso del 2004 e del 2005.



momento non è previsto un obbligo formale concernente l’AIR, sicché le disposizioni delle istituzioni europee che la riguardano si pongono come raccomandazioni non vincolanti.

Ma queste raccomandazioni hanno già ottenuto almeno due importanti risultati: esse hanno avviato, a livello culturale, la diffusione di un approccio e di un linguaggio comuni; ed hanno favorito la creazione di rapporti di collaborazione, che si rafforzano mutuamente, tra i funzionari dei vari paesi, anche ad un livello informale.

Una seconda importante considerazione è che una disponibilità ad applicare l’AIR si ritrova anche nei paesi dell’Europa dell’Est, per almeno due ragioni: il fatto che i percorsi (*roadmaps*) concordati per l’ingresso nell’UE prevedessero anche la riforma della regolazione; il fatto che organizzazioni burocratiche formate di recente (quali si ritrovano in tali paesi) possano essere più inclini all’innovazione rispetto a strutture più tradizionali ed assestate. In effetti, non soltanto la Polonia e l’Ungheria, ma anche i Paesi Baltici, la Repubblica Ceca, la Romania, la Bulgaria ed altri paesi dell’Europa dell’Est attribuiscono una considerevole attenzione a strumenti come l’AIR e sono già in grado di presentare importanti risultati a riguardo.

Se consideriamo i paesi europei nel loro insieme, ci sono casi in cui tutti i requisiti che dovrebbe avere l’AIR sono ufficialmente previsti, ma in pratica l’AIR non è ancora applicata, o è applicata soltanto in casi marginali e/o “sperimentali”. Ci sono anche paesi in cui l’introduzione dell’AIR è ancora allo stadio della mera dichiarazione di intenti.

Dal momento che molti altri paesi europei oltre a quelli considerati in questa sede hanno cominciato ad applicare l’AIR soltanto in tempi recenti o non l’applicano affatto, sarebbe necessaria una rassegna estesa e completa per verificare la situazione concreta in modo preciso, e verificare se il “campione” dei paesi inclusi nel nostro progetto rifletta in modo fedele la realtà generale. Nondimeno, in via di prima approssimazione, il fatto che tutti i paesi da noi considerati usino già l’AIR e che molti di essi richiedano la sua applicazione in modo sistematico è piuttosto incoraggiante.

Un altro aspetto, che costituisce il cuore del progetto, ha a che fare con il modo in cui l’AIR è *effettivamente applicata*, in base ad uno standard che va esplicitato. Sulla base del Mandelkern Report, abbiamo indicato alcuni “requisiti chiave” di un processo di AIR. Le analisi delle situazioni nazionali sono state quindi finalizzate ad esplorare quali di questi requisiti fossero effettivamente riscontrabili, e quali invece no.

Il primo passo del nostro lavoro è stato di analizzare i documenti che erano già disponibili. In primo luogo, le risposte al questionario della Presidenza greca sulla “Implementazione del piano d’azione del Mandelkern Report sul





miglioramento della regolazione”<sup>5</sup>, nonché l’esempio di valutazione d’impatto fornito da ciascun paese. Accanto a ciò, allo scopo di ottenere le informazioni in un modo più completo e standardizzato abbiamo preparato un questionario piuttosto ampio, avendo in mente la necessità di controllare la sussistenza dei requisiti chiave.

Ciascuno dei casi nazionali è stato analizzato molto brevemente anche allo scopo di segnalare se ci fossero aspetti meritevoli di ulteriore approfondimento da parte dei funzionari responsabili, per consentire una migliore comprensione del caso stesso e della situazione dell’AIR in quel paese.

L’informazione presentata non corrisponde ovviamente ad una trattazione approfondita dei casi considerati. Più specificamente, gli esempi offerti da ciascun paese sono stati fortemente sintetizzati, dati i limiti di tempo e la necessità di facilitare la loro traduzione in inglese. Di conseguenza, le relative sezioni del presente rapporto non erano intese a fornire un quadro perfettamente fedele della situazione, ma piuttosto a sollecitare una reazione e a chiedere maggiori informazioni. In definitiva, si tratta di una immagine molto “stilizzata” dell’attuale situazione in ciascun paese.

Il lettore noterà che la struttura generale delle sezioni relative ai diversi paesi è pressoché la stessa. In primo luogo, presentiamo “ciò che sappiamo sullo stato dell’AIR” in ciascuno dei paesi esaminati, fondamentalmente sulla base delle informazioni che abbiamo citato prima. Poi esponiamo “ciò che il caso ci dice sulle caratteristiche effettive del processo”. Il lettore noterà altresì che, all’interno di questo quadro uguale per tutti, nella medesima sezione gli aspetti trattati sono abbastanza diversi da paese a paese. Ciò in parte deriva dal fatto che le sezioni sui singoli paesi sono state scritte da autori diversi. Ma la ragione principale è che la situazione dei paesi trattati non è affatto omogenea. Pertanto, in alcuni casi ha avuto senso soffermarsi su aspetti che sarebbe stato irrealistico ricercare e valutare in altri casi dove l’AIR è ai suoi inizi.

I risultati di questa rassegna formano il contenuto di questo rapporto finale, redatto con l’obiettivo di raggiungere i seguenti risultati:

- l’individuazione di alcune buone prassi che meritino di essere segnalate;
- l’indicazione, sulla base delle best practices nazionali, di diversi modelli circa il modo in cui l’AIR può essere svolta, fermo restando che in ciascuno di questi modelli alcuni requisiti minimi debbano comunque essere soddisfatti;
- una rifinitura degli “aspetti chiave” dell’AIR, così da controllare quali di essi appaiono applicabili e in quali condizioni;

<sup>5</sup> I risultati di questo questionario sono presentati nel Rapporto ai Ministri dell’UE per la Funzione Pubblica, preparato da un Gruppo *ad hoc* sul miglioramento della regolazione, circa i progressi nell’attuazione del piano d’azione sul miglioramento della regolazione previsto dal “Mandelkern Report”.

- un insieme di suggerimenti circa i criteri e le procedure comuni che sono già utilizzati negli Stati membri, allo scopo di sviluppare gradualmente una metodologia condivisa per l’AIR, secondo l’articolo 30 dell’Accordo interistituzionale sul miglioramento della legislazione (basato su una proposta italiana)<sup>6</sup>.



I paesi che hanno partecipato ad uno sforzo comune come quello che ha dato vita al presente rapporto si trovano, a ben vedere, in una situazione piuttosto paradossale. Alcuni di essi sono gli antesignani dell’AIR in Europa e, come è stato già sottolineato, i buoni risultati della loro esperienza possono essere presentati come le prassi migliori (o almeno relativamente migliori). Il resto dei paesi partecipanti (dove l’uso dell’analisi d’impatto è più o meno ad uno stadio iniziale e sperimentale) sono coloro che attraverso l’adesione al progetto dimostrano un impegno superiore alla media verso l’uso dell’AIR ed il suo rafforzamento. Tuttavia, il nostro rapporto indica che in ciascun contesto nazionale vi sono alcune apparenti debolezze, alcuni aspetti che sembrano carenti, altri aspetti che rimangono oscuri, e così via. Il paradosso è che proprio quei paesi che dimostrano maggiore buona volontà, sono quelli sui quali potrebbe essere formulato in definitiva un giudizio apparentemente più critico. In realtà, se paragonati alla media, questi ultimi dovrebbero invece essere particolarmente apprezzati per gli sforzi compiuti.

Se lasciamo da parte i dettagli dei casi individuali, e diamo uno sguardo generale alla situazione europea, non può essere negato che negli anni più recenti si siano compiuti passi da gigante nel campo della riforma della regolazione, sia a livello comunitario sia a livello di alcuni Stati membri (la maggior parte dei quali inclusi nel gruppo che ha partecipato a questo progetto). Un tentativo di comparare la situazione di ciascun paese con un benchmark di requisiti chiave può essere un piccolo contributo aggiuntivo in tale direzione.

<sup>6</sup> Già nel piano d’azione della Commissione europea sulla “Semplificazione ed il miglioramento dell’ambiente regolativo”, veniva posta una notevole enfasi sul miglioramento della valutazione d’impatto. Più di recente, secondo il già ricordato documento della “Iniziativa congiunta sulla riforma della regolazione”, uno degli scopi condivisi dovrebbe essere il miglioramento della “qualità della valutazione d’impatto (...) attraverso sforzi continuati volti a sviluppare una capacità di produrre e valutare tali analisi di impatto”. L’intenzione di migliorare la qualità delle proposte regolative riguarda sia i processi decisionali delle istituzioni UE che quelli che hanno luogo a livello degli Stati membri. Più specificamente, è stato affermato che “processi e strutture regolative migliori a livello degli Stati membri daranno anche un importante contributo al rendimento economico dell’Unione e alla realizzazione di benefici competitivi derivanti dal mercato interno. Gli Stati membri dovrebbero impegnarsi in iniziative di riforma della regolazione a livello nazionale che includano l’introduzione di sistemi efficaci di valutazione di impatto per la nuova legislazione, così come programmi di semplificazione, fondandosi sulle migliori prassi che possono essere condivise tra di essi”.

## Alcuni passaggi strategici per istituzionalizzare l'AIR

Un uso sistematico dell'AIR può rendere i sistemi regolativi nazionali più ospitali per le attività economiche e le economie dei singoli paesi più competitive. In alcuni paesi, come gli Stati Uniti, l'Australia, la Nuova Zelanda, il Canada, il Messico, l'AIR è stata incorporata pienamente e con successo nel sistema di governo. Pertanto, proprio questo successo in certi casi può diventare un fattore di ulteriore rafforzamento dell'AIR medesima. Più in generale, l'AIR dovrebbe migliorare tutti i tipi di misure e di processi regolativi, non solo quelli che riguardano specificamente l'economia, con riferimento alla loro efficacia, efficienza, e rispondenza agli interessi della società.

D'altro canto, un'AIR appropriata presuppone diversi prerequisiti, che vanno da basi di dati affidabili e pertinenti fino all'applicazione di specifiche tecniche analitiche, alla completezza della consultazione, ad una certa professionalità, alla trasparenza, ad una capacità di valutazione indipendente e alla accountability. Pertanto, istituzionalizzare l'AIR in un sistema di governo dato è di norma piuttosto difficile. Ci aspettiamo che insorgano diversi tipi di resistenze. Saranno anzitutto necessari un sufficiente lasso di tempo ed una certa disponibilità ad apprendere. I risultati possono essere ritardi nell'applicazione dell'AIR o una mancanza di omogeneità. L'effettivo decollo dell'AIR può essere più facile, più veloce in certe nazioni, sistemi, settori amministrativi piuttosto che in altri. Oppure il tentativo può essere del tutto fallimentare. È possibile immaginare alcune caratteristiche *strutturali* di una buona (o di una sufficientemente buona) AIR. Dal punto di vista del *processo* che dovrebbe condurre all'effettiva applicazione dell'AIR, una sequenza strategica idealtipica potrebbe comprendere i seguenti passaggi:

- 1) un atto normativo (normalmente una legge) che renda l'AIR obbligatoria per coloro che hanno l'iniziativa delle più importanti misure regolative; questi ultimi variano a seconda del modo in cui i poteri regolativi sono distribuiti in ciascun sistema di governo (tra i legislatori nazionali, l'esecutivo, i livelli di governo sub-nazionali, gli organismi regolativi indipendenti, se ve ne sono, e così via);
- 2) l'allocazione di risorse specifiche in misura sufficiente e soprattutto il reclutamento di specialisti e l'addestramento *ad hoc* di alcune unità selezionate nell'ambito del personale esistente, che dovrebbero essere in parte concentrate in un'unità centrale ed in parte suddivise tra i vari organismi che hanno il potere di iniziativa circa le misure regolative;
- 3) l'istituzione di un'unità centrale ufficialmente responsabile ed effettivamente in grado di esercitare un "controllo di qualità" delle AIR allegate alle bozze dei testi di provvedimenti regolativi (richiedendo modifiche ove ritenuto necessario);

- 4) la promozione di un apprendimento decentralizzato e diffuso del nuovo approccio alla produzione delle norme fra tutti i funzionari che partecipano al processo legislativo;
- 5) l'effettiva applicazione dell'AIR almeno in alcuni casi rilevanti, sulla base del riconoscimento che per un verso nella fase di avvio è consigliabile non richiedere troppo (cioè non richiedere l'AIR per *tutti* i provvedimenti regolativi importanti), mentre per altro verso è importante che tale fase "sperimentale" non rimanga limitata a misure marginali di scarso impatto;
- 6) ulteriori atti normativi che fissino i risultati della fase di avvio e che provvedano a specificare "punizioni" e "ricompense" per le istituzioni (ad esempio, il ritiro obbligatorio delle proposte per le quali l'AIR è ritenuta insoddisfacente), così come per gli individui ("sanzioni" di vario tipo per i decisori politici o amministrativi che hanno partecipato in modo saliente alla preparazione della misura);
- 7) se ciò non è stato fatto prima, l'AIR dovrebbe essere prevista come obbligatoria in uno stadio il più possibile precoce del processo, cioè non quando la opzione regolativa è già definita, ma piuttosto quando può ancora essere presa seriamente in considerazione una pluralità di opzioni;
- 8) da questo momento in poi, tutte le misure di impatto elevato dovranno essere sottoposte all'AIR (fermo restando che in casi eccezionali e preventivamente specificati potranno essere consentite anche delle esenzioni motivate);
- 9) il consolidarsi di una comunità di "specialisti dell'AIR" che condividano, almeno parzialmente, esperienze professionali comuni, modi di guardare ai problemi, alle prassi, alle tecniche, e la capacità di riferirsi ad una cultura comune così come anche ad un *corpus* di precedenti (anche a livello internazionale) che funga da guida nel trattamento dei "casi difficili".

I passaggi da 1 a 5 appartengono alla fase iniziale. I passaggi da 6 a 9 sono tipici della fase di stabilizzazione.

### **Modi diversi di vedere i requisiti chiave dell'AIR**

L'AIR dovrebbe aiutare i decisori a scegliere norme migliori in diversi modi attraverso: una definizione corretta e completa del problema, che dovrebbe al tempo stesso migliorare la sensibilità della regolazione alle varie esigenze socio-economiche; un'appropriata selezione, perché essa dovrebbe suggerire l'esclusione di norme non necessarie o irragionevoli, ed al tempo stesso la considerazione di opzioni volontarie, o di autoregolazione, o almeno poco intrusive, più soft e indirette; l'uso di tecniche scientifiche e controllabili, che andrebbero applicate sia quando vengono raccolte le migliori informazioni disponibili e le



differenti opinioni attraverso la consultazione, che quando vengono identificati gli effetti e quantificati i costi ed i benefici delle varie opzioni.

Come per molte cose percepite come nuove, accade frequentemente che persone diverse usino il termine AIR con significati diversi. Ciò è ovviamente abbastanza naturale quando diversi regolatori provenienti da paesi diversi parlano fra di loro usando linguaggi diversi (o traducendo linguaggi diversi in inglese) ed avendo in mente norme nazionali differenti. Può anche accadere, tuttavia (almeno nella nostra esperienza), che anche persone che parlino o scrivano nella stessa lingua madre e che si riferiscono allo stesso ordinamento giuridico nazionale usino le stesse parole avendo in mente cose molte diverse.

Precisare il significato del concetto, nel nostro caso, è utile non soltanto a livello analitico, ma anche per ragioni pratiche. Se dedicassimo sforzi considerevoli ad istituire una “AIR” cui facciano difetto alcuni dei suoi elementi essenziali, allora queste energie potrebbero andare parzialmente o totalmente sprecate, e forse l’auspicato miglioramento della qualità regolativa non si verificherebbe, proprio perché, magari, gli elementi mancanti erano quelli cruciali.

La prima cosa da fare, perciò, è sottolineare alcuni requisiti minimi, o “aspetti chiave”. Possiamo dare uno sguardo al “Mandelkern Report”, documento le cui raccomandazioni vengono accettate da tutti coloro che sono coinvolti in questa ricerca – le citazioni ed i numeri di pagina che seguono si riferiscono a questo rapporto –. “Il miglior modo per scegliere uno strumento appropriato dalla moltitudine di strumenti disponibili per l’attuazione delle politiche pubbliche è di formulare chiaramente i nostri obiettivi. L’autorità pubblica responsabile di risolvere i problemi che essa ha di fronte, deve incominciare studiando la rilevanza e lo scopo di ogni possibile azione: le autorità pubbliche vogliono veramente intervenire sulle attività degli attori coinvolti? Si tratta di garantire la stabilità di una situazione esistente o al contrario di correggerla? Le risposte a queste domande ci conducono abbastanza naturalmente, quando un intervento è ritenuto necessario, a considerare un vasto spettro di mezzi e metodi. Questa è la gamma dei mezzi d’azione rilevanti, i quali possono includere o meno l’uso della regolazione diretta, e che dovrebbero essere analizzati e comparati” (p. 15). “Quando cerchiamo il miglior metodo per conseguire uno scopo di policy dovremmo considerare l’intera gamma delle opzioni. La regolazione tradizionale è il metodo migliore, oppure una forma alternativa può garantire il risultato desiderato altrettanto bene o anche meglio? E, se la regolazione è la via migliore, ci sono degli aspetti che è bene approfondire in relazione alla forma e alla struttura dello strumento?” (p. 13).

Il primo e cruciale passaggio, quindi, è una *definizione del problema* appropriata, con la conseguente *identificazione degli obiettivi di policy* in modo tale da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni. Ciò significa che i risultati atte-

si dovrebbero essere il più possibile espressi in termini quantitativi, fisici e che dovrebbe essere resa esplicita una gerarchia tra gli obiettivi.

Un altro passaggio importante è l'effettiva *considerazione di una molteplicità di opzioni regolative*. Fra queste, la decisione di lasciare inalterato lo *status quo* (“non far nulla”) e le alternative alla regolazione *command-and-control*, quali i meccanismi di incentivi, l'autoregolazione, la co-regolazione, le politiche contrattuali, o meccanismi che assicurino l'assunzione di precise responsabilità, migliorando la regolazione esistente. “Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero portare avanti sistematicamente, nell'ambito di un sistema di analisi di impatto e prima della adozione di qualunque provvedimento regolativo significativo, un'analisi comparativa delle più rilevanti alternative alla regolazione” (p. 19).

Il prevedibile impatto di ciascuna delle opzioni rilevanti considerate dovrebbe essere sottoposto ad una *valutazione* attraverso un qualche *metodo esplicito, usato in modo coerente*. “Questa valutazione dovrebbe essere basata su direttive coerenti riguardanti tutte le aree di policy all'interno dell'amministrazione e includere i seguenti elementi: una chiara definizione del rischio o del problema oggetto di intervento e dei seguenti punti perché a) l'azione è necessaria e b) l'azione a quel livello di governo è appropriata...; una descrizione e giustificazione delle diverse opzioni considerate...; per ciascuna opzione rilevante, l'identificazione dei soggetti (privati e pubblici) che subiscono degli effetti ed una valutazione quantitativa (se possibile) o qualitativa (intesa come un requisito minimo) dell'impatto su di essi, sia in termini di vantaggi che di svantaggi; una sintesi riguardante chi è stato consultato, quando e come, nonché dei risultati di tale consultazione...; l'arco di vita stimato della policy o delle opzioni, ed inoltre una giustificazione del perché non viene proposta una clausola che preveda un termine per rivedere l'opportunità di mantenere la policy, se così è in quel caso; un riferimento specifico all'impatto sulle piccole imprese o in genere su altri gruppi influenzati in modo sproporzionato; una indicazione del modo in cui sono stati presi in considerazione gli aspetti pratici della implementazione...” (pp. 22-23).

Il Mandelkern Report afferma anche che “il quadro metodologico più rigoroso in cui gli impatti – sia positivi sia negativi – delle varie opzioni politiche possono essere valutati, è l'analisi costi-benefici (CBA)”, perché essa consente una comparazione di “vantaggi e svantaggi qualificabili di un qualsiasi numero di opzioni di implementazione, con riferimento a qualunque durata della policy, senza che ciò venga inficiato dalla dimensione temporale dei benefici e dei costi”.

Altri metodi meno rigorosi sono, tra gli altri: l'analisi costo-efficacia, l'analisi dei costi di conformità, e in genere tecniche che pesano e attribuiscono un “punteggio” ai diversi impatti della policy, le quali “possono soffrire di soggettività e possono anche indurci a perdere di vista l'importanza della dimensione tempo-



rale in relazione ai costi e ai benefici” (pp. 20-21).

Un elemento cruciale di un’AIR appropriata è la *consultazione* (nel senso tedesco di “Befragung”), diretta prevalentemente alla raccolta di informazioni. Questa dovrebbe iniziare prima della valutazione (“il prima possibile”, p. 31), quando la scelta è ancora aperta; dovrebbe essere pubblicizzata, trasparente e ampia, non un esercizio ritualistico; dovrebbe raggiungere gli autentici *stakeholder* e rappresentare gli interessi rilevanti (anche se essi sono disorganizzati e diffusi) nel processo; dovrebbe durare almeno per un periodo standard minimo, appropriato rispetto al tema oggetto di intervento ed alla gamma degli *stakeholder*; dovrebbe usare tecniche praticabili, fruttuose ed affidabili; e i suoi risultati dovrebbero effettivamente incidere sulla progettazione della policy (pp. 31-32).

Il processo di analisi di impatto dovrebbe essere ufficialmente diviso in diverse *fasi*. Alcune di esse dovrebbero essere obbligatorie, mentre altre possono restare facoltative.

Il “Mandelkern Report” indica una possibile distinzione tra una valutazione preliminare (che dovrebbe essere fornita il prima possibile, anche per costituire l’oggetto di consultazioni immediate ed informali) e una valutazione dettagliata che contenga tutti gli aspetti rilevanti. Se una valutazione preliminare è prevista, normalmente essa è seguita da una valutazione dettagliata, a meno che la prima non abbia dimostrato che la proposta non ha un impatto significativo. La valutazione dettagliata deve essere anche rivista, se necessario, in modo da riflettere possibili modificazioni nella formulazione della policy ed i risultati della consultazione (pp. 25-26).

La *conformità attesa* dovrebbe essere stimata *ex ante* per ciascuna opzione rilevante. Anche le precondizioni amministrative per l’efficacia delle varie opzioni, così come i punti critici che – a certe condizioni – possono diminuire l’efficacia della nuova misura, dovrebbero essere presi in considerazione. L’AIR dovrebbe essere *obbligatoria* ed effettivamente applicata almeno per le *misure ad alto impatto*. Le *opzioni indesiderabili* dovrebbero essere *escluse*, e l’*opzione preferibile* (ovvero *le opzioni preferibili*) dovrebbe infine essere *suggerita*.

I “requisiti chiave” fin qui indicati possono essere riassunti come segue:

- un’AIR richiesta ed effettivamente applicata almeno per alcune misure di elevato impatto nella fase pilota, e normalmente per tutte le misure ad elevato impatto, successivamente;
- un’appropriata definizione dei problemi;
- l’identificazione degli obiettivi di policy in modo tale da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni (il che significa risultati attesi espressi in termini fisici, quantitativi, ed una esplicita gerarchia tra gli obiettivi);
- l’inizio della valutazione e della consultazione quando la scelta è ancora aperta;



- una consultazione pubblicizzata, ampia e non ritualistica;
- *stakeholder* ed interessi rilevanti consultati o comunque rappresentati nel processo decisionale;
- tecniche di consultazione appropriate;
- un uso effettivo dei risultati della consultazione;
- un processo di valutazione di impatto ufficialmente suddiviso in fasi diverse, e almeno alcune di esse rese obbligatorie;
- un'effettiva considerazione di una pluralità di opzioni regolative;
- una valutazione di impatto *ex ante* di ciascuna opzione rilevante attraverso un metodo esplicito ed usato in modo coerente;
- una descrizione, e il più delle volte una quantificazione, degli effetti;
- una stima della conformità attesa per ciascuna opzione rilevante;
- l'impatto sulle organizzazioni responsabili dell'implementazione;
- la raccomandazione di una opzione preferibile (o più), o almeno l'esclusione delle opzioni indesiderabili.



Il questionario è stato concepito in modo da controllare se e quanto questi requisiti sono effettivamente riscontrabili in ciascun paese partecipante. I risultati del questionario, così come il dibattito che ha avuto luogo nell'incontro tenutosi a Roma il 5 aprile 2004, hanno suggerito di concentrarsi soltanto su alcuni di questi requisiti. È stato anche deciso di parlare di "aspetti chiave", piuttosto che di requisiti. Fermo restando che l'AIR dovrebbe essere richiesta ed effettivamente applicata almeno per alcune misure ad alto impatto nella fase pilota, e normalmente per tutte le misure ad alto impatto successivamente, tali "aspetti chiave" sono i seguenti:

- a) un'appropriata definizione del problema e identificazione degli obiettivi di policy in modo tale da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni (con i risultati attesi espressi in termini quantitativi, fisici ed una esplicita gerarchia tra gli obiettivi);
- b) l'avvio della valutazione quando la scelta è ancora aperta; la considerazione di una pluralità di opzioni;
- c) una rilevazione delle informazioni – possibilmente attraverso la consultazione – e una valutazione dei dati, con una scelta esplicita di criteri, procedure e tecniche rilevanti per la selezione di un appropriato insieme di informazioni da utilizzare nella valutazione;
- d) una valutazione di impatto *ex ante* di ciascuna opzione rilevante, attraverso un metodo esplicito e usato in modo coerente (una descrizione e il più delle volte una quantificazione degli effetti, una esplicita selezione dei tipi di effetti da considerare);
- e) un'ampia e trasparente espressione e pubblicizzazione dei risultati dell'AIR.



Ciascuno dei paesi che ha partecipato al progetto si è dichiarato disponibile ad esplorare uno di questi aspetti. Le preferenze espresse sono state le seguenti:

- a. definizione del problema (Regno Unito; Svezia e Italia);
- b. inizio della valutazione quando la scelta è ancora aperta (Finlandia e Germania);
- c. raccolta delle informazioni (Polonia e Irlanda);
- d. metodologie (Olanda ed Ungheria);
- e. pubblicità e trasparenza (Austria e Danimarca).

Per ciascuno degli aspetti chiave dell’AIR abbiamo elaborato una valutazione comparativa, basata sulle informazioni che erano a nostra disposizione. I paesi che si sono dichiarati disponibili hanno rivisto gli aspetti chiave relativi all’AIR da loro prescelti, e suggerito quali attività svolte nei singoli Stati membri partecipanti alla ricerca potessero essere considerate delle best practice. Tale sforzo è stato basato soprattutto sui *case studys* e sui questionari piuttosto che su un modello teorico o su un modello astratto per l’AIR. I risultati della ricerca sono esposti nel capitolo successivo.

## 2. Gli “aspetti chiave” dell’AIR<sup>7</sup>

**A) Definizione appropriata del problema e identificazione degli obiettivi di policy, così da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni (i risultati attesi vengono espressi in termini quantitativi, fisici e misurabili; viene stabilita un’esplicita gerarchia fra gli obiettivi)**

*Cfr. domande: 6.1; 6.2; 18.3-18.7*

*Paesi incaricati dell’analisi in profondità: Regno Unito, Svezia, Italia*

Un’appropriata analisi del problema, che l’intervento regolativo intende risolvere, è il cuore di una buona AIR. Definire il problema in modo appropriato significa che vanno chiaramente identificate ed espresse le ragioni che motivano

<sup>7</sup> La versione preliminare del Rapporto ha beneficiato dei contributi dei singoli paesi. In particolare, la sezione A è stata arricchita dai commenti forniti da Regno Unito, Svezia, Italia e Austria. Le conclusioni che precedono le raccomandazioni della sezione B sono state scritte da Finlandia e Danimarca. La sezione C è stata rivista e migliorata grazie ai suggerimenti e alle proposte di Polonia e Irlanda. La parte finale della sezione D si basa principalmente sulle indicazioni ricevute dall’Ungheria, con alcune integrazioni del team Formez. L’ultima parte della sezione E è da attribuirsi ad Austria e Danimarca.

la proposta ed i risultati che si intende raggiungere. Tuttavia, soggetti differenti possono fornire diverse definizioni del problema e/o identificare diversi fattori esplicativi sull'esistenza del problema stesso. Il primo passo riguarda perciò la rilevazione e l'analisi delle diverse "definizioni" dei problemi. Bisogna scegliere quali definizioni debbano essere prese in considerazione e come. Questo passaggio è strettamente collegato all'"aspetto chiave" trattato di seguito al punto § C). Di norma, soltanto dopo aver compiuto tale rilevazione, gli analisti possono proporre la "propria" spiegazione del problema. In concreto, peraltro, le due fasi (considerazione delle "definizioni del problema" date dai gruppi sociali e ri-definizione del problema da parte degli analisti) sono difficili da distinguere.

L'identificazione delle possibili cause del problema consente di formulare gli obiettivi di un intervento che sia finalizzato alla soluzione del problema stesso. In tutti i casi esaminati, con l'eccezione dell'Ungheria, il processo di AIR prevede questo passaggio.

L'AIR dovrebbe perciò essere avviata con una chiara identificazione del problema che la proposta di intervento intende risolvere. Ad esempio, l'AIR del Regno Unito esaminata come *case study* in questo progetto stabilisce che "gli odori e gli altri fastidi che derivano dai lavori di trattamento delle fogne sono considerati esenti dal regime regolativo in materia di ambiente per effetto di un precedente giudiziario del XVIII secolo".

L'AIR dovrebbe poi specificare perché il problema si è manifestato. E ciò richiede una valutazione chiara del rischio, mediante l'analisi della situazione che arreca il danno da evitare. Ancora un esempio dal caso del Regno Unito: "L'assenza di una prescrizione normativa può determinare una soluzione del problema più lenta o anche una stasi. Tutto dipende dalla buona volontà sia dell'autorità locale, sia delle compagnie dell'acqua". L'ampiezza del problema ed i rischi che esso pone devono ove possibile essere quantificati.

L'AIR svedese esaminata identifica con precisione il numero di imprese che sarebbero state influenzate dall'estensione della regolazione in materia di comunicazioni elettroniche, "nell'era della comunicazione elettronica (...) ci sono 285 imprese attualmente registrate. Gli operatori di TV via cavo sono 70, mentre nel campo dell'energia le compagnie proprietarie di reti regionali e locali sono 225".

Una buona AIR dovrebbe inoltre identificare chiaramente gli obiettivi di policy della proposta, specificando ciò che si intende fare e quali soggetti saranno interessati dall'intervento. L'AIR della Danimarca fornisce un buon esempio a riguardo: "L'obiettivo dell'*International Accounting Standards (IAS) Regulation* è di migliorare il funzionamento del mercato interno chiedendo alle imprese registrate di applicare lo *IAS*. Ciò potenzierà la trasparenza e la comparabilità delle relazioni finanziarie". Un altro esempio dall'AIR del Regno Unito: "Aiutare a controllare gli odori e gli altri fastidi derivanti dai lavori di trattamento delle



fognature di nove imprenditori autorizzati, nei casi in cui le negoziazioni dirette con la compagnia non hanno prodotto un risultato soddisfacente rispetto al problema”.

I rischi sono considerati nella fase di definizione del problema da quattro paesi: Finlandia, Germania, Svezia e Regno Unito. Però, solo nel caso del Regno Unito si ritrova una spiegazione chiara di come è stata condotta la valutazione del rischio: “Nell’individuare gli obiettivi di policy, l’AIR dovrebbe identificare la situazione che provoca il problema, in cosa consista esattamente quest’ultimo e con quale probabilità esso si verifichi”. In molti altri casi, i rischi non vengono esaminati. Nell’AIR svedese si realizza la valutazione del rischio, ma non esistono linee guida prefissate che indichino le modalità da seguire.

Tranne che nel caso di studio fornito dall’Ungheria (che però è stato sintetizzato e tradotto in inglese in tempi molto rapidi, quindi è probabile che la definizione del problema sia presente nella versione originale e più ampia del documento), le AIR esaminate contengono sempre l’identificazione degli obiettivi di policy. In sette paesi (Danimarca, Finlandia, Italia, Olanda, Polonia, Svezia e Regno Unito) gli obiettivi vengono definiti in modo da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni. In Austria e Germania ciò non si verifica sistematicamente. Le AIR realizzate da Italia, Olanda, Svezia e Regno Unito esprimono gli obiettivi in termini quantitativi, come risultati attesi. È interessante notare che in questo gruppo di paesi – con la sola eccezione del Regno Unito – è previsto un obbligo formale di condurre l’AIR nella valutazione *ex post* delle regole esistenti, non ancora applicato in Italia (nel Regno Unito invece, non è prevista una prescrizione formale di usare l’AIR sulla regolazione esistente, ma di fatto essa è lo strumento più utilizzato). In tali casi, è evidente l’utilità di una quantificazione *ex ante* dei risultati attesi.

Una gerarchia formale fra gli obiettivi è prevista solo in Finlandia e Polonia. Nella gran parte degli altri (sei) paesi si presta attenzione alla possibilità di conflitti con obiettivi di policy preesistenti.

### Raccomandazioni

- 1) *Definizione appropriata del problema*: il problema che la proposta intende risolvere deve essere chiaramente identificato e spiegato. Ove possibile, esso deve essere quantificato (ad esempio, quanti soggetti saranno interessati dall’intervento?). L’ampiezza del problema deve pure essere quantificata, ove possibile. È anche opportuno che siano presi in considerazione i rischi associati, se il problema non viene risolto.
- 2) *Giustificazione del problema*: perché il problema si manifesta? L’AIR dovrebbe rilevare i fallimenti del mercato (o della regolazione pubblica). Inoltre, essa dovrebbe contenere una valutazione del rischio, identificando la situa-

zione che causa danno e la probabilità con cui essa si può manifestare.

- 3) *Chiara identificazione degli obiettivi di policy*: l'AIR deve precisare in modo chiaro le finalità della proposta (che cosa si intende raggiungere?) ed i soggetti che ne saranno interessati. Di nuovo, questi aspetti dovrebbero essere quantificati quando possibile (ad esempio, di quanto ed entro quanto tempo si intende ridurre l'inquinamento atmosferico?). Gli obiettivi di policy devono essere espressi in modo da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni. Se ci sono più obiettivi, è opportuno stabilire delle priorità gerarchizzate.



## **B) Avvio del processo di valutazione quando la scelta è ancora aperta; considerazione di una pluralità di opzioni regolative**

*Cfr. domande: 6.3; 12 (tutte); 14; 16; 19; 19.1; 19.2; 19.4; 19.5*

*Paesi incaricati dell'analisi in profondità: Finlandia, Germania*

Al momento, sembra che solo in Olanda, Regno Unito ed Italia la valutazione di impatto abbia effettivamente inizio prima che la scelta dell'opzione regolativa sia stata adottata. In questi casi, l'AIR è suddivisa in diverse fasi e viene avviata ad uno stadio preliminare del processo regolativo. La Svezia sta cercando di avvicinarsi a questo modello, per assicurare un uso selettivo dell'AIR come strumento efficace del *policy making* e non soltanto come onere burocratico aggiuntivo. Anche in Polonia si registra uno sforzo per cambiare l'atteggiamento attuale, che tende a considerare l'AIR in modo formalistico, come di frequente accade per gli atti di regolazione secondaria. Infatti, anche se la Guida polacca richiede che la valutazione di impatto sia realizzata il più precocemente possibile rispetto allo sviluppo del processo regolativo, questo si verifica in primo luogo per gli schemi di testi di legge, che prevedono un impatto sociale ed economico considerevole, ma non per gli atti di legislazione secondaria.

Un avvio precoce della valutazione non può essere dato per scontato nemmeno quando è previsto un obbligo formale (come accade in Finlandia e Germania). Nella maggior parte dei paesi l'inizio dell'analisi di impatto è altamente variabile e dipende anche dalle caratteristiche specifiche dei singoli casi. Solo in Austria ed Ungheria, le AIR vengono esplicitamente portate a termine dopo l'elaborazione della proposta (di solito prima della consultazione pubblica), e in Danimarca – sebbene le AIR preliminari siano condotte prima della presentazione annuale del programma legislativo da parte del Governo – esse sono di fatto sviluppate per presentare la proposta regolativa in Parlamento.

Se rispetto ai tempi della valutazione si registrano tendenze molto differenzia-

te fra i diversi paesi, si registra, invece, un quadro più omogeneo rispetto alla identificazione di una molteplicità di opzioni regolative, con la sola eccezione dell'Ungheria. Nella maggioranza dei casi non vengono specificati criteri e procedure di selezione delle opzioni, e nemmeno è sempre possibile sapere quante e quali opzioni sono effettivamente considerate. In Svezia, ad esempio, il requisito della formulazione di una molteplicità di opzioni è parte della checklist, ma soltanto nel Regno Unito si dice chiaramente che una proposta regolativa può essere approvata soltanto se i benefici giustificano i costi; ne consegue che – in questo caso – il bilanciamento dei costi e dei benefici per ciascuna opzione condiziona la scelta. In Italia, tali criteri vengono individuati nella “efficacia” ed “efficienza” delle opzioni. In altri casi, è almeno contemplata la comparazione di un'altra opzione oltre allo *status quo*.

Dall'esperienza di Danimarca, Germania, Italia, Olanda, Svezia e Regno Unito emerge la tendenza a considerare un'ampia gamma di opzioni, compresa la decisione di non regolare, oppure l'autoregolazione o l'opzione di regolazione volontaria. In Olanda, vengono di solito considerate 2-3 opzioni; in Italia 3-4; nel Regno Unito 3-5. Non è possibile alcuna risposta univoca negli altri casi, per quanto attiene sia alla tipologia di opzioni, sia al loro numero.

Una sintesi dei risultati sull'uso di più opzioni di intervento e l'avvio dell'AIR quando la scelta dell'opzione è ancora aperta, evidenzia tre principali conclusioni:

- solo l'Olanda ed il Regno Unito valutano effettivamente una molteplicità di opzioni prima che sia effettuata la scelta finale e rendono l'analisi trasparente al pubblico;
- nei paesi su menzionati sono valutate sino a cinque differenti opzioni, e l'opzione preferita è scelta dopo la valutazione di impatto;
- negli altri paesi si registrano forti variazioni sul momento di avvio del processo di AIR, che dipende in larga misura dalle caratteristiche specifiche dei singoli casi, anche quando esistono obblighi formali generali.

Questi punti segnalano la necessità di un approfondimento del tema, e allo stesso tempo Olanda, Svezia e Regno Unito presentano esempi di buone pratiche da cui apprendere.

### Raccomandazioni

Sarebbe bene che la valutazione venisse avviata il prima possibile, quando la scelta è ancora aperta e può essere considerata una molteplicità di opzioni alternative.

Le opzioni dovrebbero almeno prevedere lo *status quo* e la nuova proposta di intervento. È consigliabile considerare sistematicamente anche le opzioni



meno intrusive, e fra queste gli accordi volontari, l'autoregolazione, le soluzioni di quasi-mercato (come tasse o diritti trasferibili), la regolazione tramite informazione.

**C) Rilevazione delle informazioni - possibilmente attraverso la consultazione - e valutazione dei dati: criteri, procedure e tecniche utilizzate per la selezione delle informazioni devono essere esplicitate**

*Cfr. domande: 11.3-11.16; 18.1-18.2*

*Paesi incaricati dell'analisi in profondità: Polonia, Irlanda*

Il processo di rilevazione delle informazioni richiede come primo passaggio che si individuino correttamente quali sono le parti interessate (vale a dire i destinatari diretti ed indiretti della regolazione proposta). È chiaro che l'identificazione delle parti interessate è una fase orizzontale, utile sia per chiarire i fabbisogni rilevanti, sia per specificare il problema da affrontare. Inoltre, essa serve per precisare (e se possibile quantificare) i costi ed i benefici delle diverse opzioni, dimostrandone chiaramente l'impatto distributivo. In altre parole, l'identificazione delle parti interessate consente di ridurre il problema dell'asimmetria informativa fra i regolatori ed i destinatari potenziali della proposta.

In generale, non esistono linee guida prefissate a tale scopo. Nel Regno Unito, questo problema è affrontato dai funzionari pubblici attraverso la consultazione in una fase precoce del processo regolativo (e di valutazione). In Italia, l'identificazione delle parti interessate è collegata alla definizione del problema, quando l'amministrazione esamina la regolazione esistente o i problemi emergenti. Durante la valutazione, è sempre possibile ampliare il numero dei soggetti coinvolti, anche sulla base delle consultazioni. In Svezia, è compito delle commissioni di indagine decidere come selezionare i destinatari, mentre in Polonia le organizzazioni rappresentative vengono identificate da ogni ministero a seconda della materia e della portata della regolazione in esame. In Olanda, i destinatari potenziali vengono scelti dai *policy advisor*, se necessario con l'aiuto di consulenti esterni e di organizzazioni intermedie.

In cinque paesi sono previsti requisiti specifici per prendere in considerazione gli interessi diffusi o i gruppi ritenuti deboli. In ogni caso, devono essere considerati gli interessi delle piccole e medie imprese. Analizzando il nostro campione di paesi, gli altri tipi di interessi ricevono un trattamento differenziato. Nel Regno Unito, le AIR concernono ogni proposta che abbia un impatto sugli istitu-



ti di beneficenza ed il settore del volontariato, così come sulle imprese; perciò bisogna considerare l'impatto su tali soggetti. Sono da considerare anche gli effetti sulla concorrenza ed i problemi distributivi. In Svezia, l'uguaglianza di genere e l'integrazione degli immigrati sono espressamente menzionati, ma esiste una prescrizione generale per assicurare che tutti gli interessi siano attentamente valutati. In Austria, le chiese e le organizzazioni non governative fanno parte del processo di consultazione (specialmente se identificate come destinatari della proposta di regolazione).

Il modo di affrontare il problema varia dunque da paese a paese. In Germania, l'unità amministrativa incaricata del drafting legislativo seleziona le parti interessate caso per caso. In Austria, gli interessi dei gruppi considerati deboli ricevono un'attenzione specifica, attraverso la consultazione e audizioni in parlamento o presso le commissioni parlamentari. Le audizioni pubbliche sono lo strumento adottato in Danimarca. Nel Regno Unito, le linee guida sull'AIR predisposte dal Cabinet Office consigliano l'uso di un test sulle piccole imprese (*Small Firms' Impact Test*), che i funzionari pubblici dovrebbero completare, per poi registrarne i risultati. Il Governo ha anche istituito lo *Small Business Service (SBS)*, che viene spesso consultato e può aiutare a costituire panel di piccole e medie imprese rilevanti, allo scopo di assistere il processo di policy. Possono inoltre essere consultati lo *Small Business Council* ed altre organizzazioni di settore. Consulenze sulle questioni relative alla concorrenza vengono offerte dall'*Office for Fair Trading (OFT)*.

La consultazione viene quindi considerata uno degli strumenti più utili per rilevare informazioni dalle parti interessate. In tutti i casi analizzati, la consultazione pubblica viene indicata come un buon modo per raccogliere dati sul problema di policy e ricevere feedback sugli effetti della regolazione in esame. Infatti, la consultazione è sempre utilizzata durante il processo regolativo, anche se non c'è una visione condivisa circa i criteri, le procedure ed i tempi di impiego di questo strumento come parte integrante dell'AIR.

Per esempio, sia in Germania che in Austria, il processo di consultazione serve per ricevere commenti nel corso dell'*iter* legislativo, ma viene considerato un processo separato da quello dell'AIR. Nondimeno, si tratta di processi interdipendenti, così come le bozze di AIR possono essere parte della consultazione, mettendo in condizione le parti interessate di reagire sulla bozza stessa di proposta. In questo modo, le informazioni sulle quali si basano le AIR possono essere valutate e migliorate, possibilmente conducendo ad un'AIR finale più ampia. In Germania, una consultazione prelegislativa è finalizzata a raccogliere commenti in primo luogo dai *Länder* (Stati membri della Federazione) e dalle autorità locali, prima che la bozza legislativa sia definitiva; in Austria, invece, la consultazione pubblica comincia più tardi, dopo il drafting della proposta regolati-



va da parte del ministero responsabile (il processo prevede: finalizzazione della bozza di proposta, consultazione, inclusione dei commenti nel draft ed emendamento di quest'ultimo sulla base delle reazioni raccolte nella fase di consultazione, decisione del Consiglio dei Ministri, eventuali audizioni pubbliche, decisione del Parlamento).

Nella pratica, la consultazione pubblica è realizzata in tutti i paesi, sebbene non sia formalmente richiesta in Danimarca, Ungheria ed Olanda (in questi paesi non esistono linee guida ufficiali per la consultazione, diversamente dagli altri casi). Standard minimi sono esplicitamente fissati solo in Svezia, Regno Unito, Germania ed Austria (quest'ultimo Paese specifica però nella Guida soltanto quali soggetti consultare e la durata della fase di consultazione). In via alternativa a specifici obblighi nazionali, l'Ungheria è l'unico caso in cui si fa riferimento agli standard di consultazione predisposti dalla Commissione Europea (che viene tenuta in considerazione però anche nel Regno Unito). Non è tuttavia chiaro in che modo tali standard siano effettivamente implementati.

Di solito, la partecipazione alla consultazione non è limitata a specifiche categorie di *stakeholder*. Solo in Ungheria vengono coinvolti principalmente gli organismi pubblici ed i comitati consultivi di rappresentanti delle organizzazioni di interesse (sindacati e organizzazioni sociali). Caso per caso, i soggetti potenzialmente destinatari delle opzioni regolative possono essere consultati mediante procedure di pubblicità formalizzata e richiesta di commenti (*notice-and-comments*); tutte le altre categorie di individui mediante *survey ad hoc*. Ma le opportunità di partecipare alle consultazioni vengono pubblicizzate raramente.

I cittadini generalmente intesi sono individuati quale *target group* delle consultazioni solo nel Regno Unito ed in Finlandia. In tutti gli altri casi essi non vengono considerati. Poiché, però, gli schemi di progetti di legge sono disponibili su Internet – ad esempio in Austria o Danimarca – i cittadini possono comunque reagire. Invece, gli organismi pubblici ed i destinatari specificamente interessati (*stakeholder*) sono sempre coinvolti.

Per quanto riguarda i metodi e le tecniche utilizzati, si tende ad usare frequentemente la consultazione informale e la circolazione di documenti e delle bozze di proposta per le procedure di *notice-and-comment*. Allo stesso tempo, poiché gli organismi pubblici ed i rappresentanti dei gruppi di interesse sono sempre coinvolti, vengono comunemente utilizzati gli incontri pubblici o i comitati consultivi, che includono sindacati e rappresentanti degli imprenditori, nonché esperti. Quanto alle tecniche, si fa ricorso ad una grande varietà, scelte sulla base delle risorse disponibili e delle caratteristiche dei casi: dai test panel (in Danimarca, Regno Unito, Germania e Olanda), ai focus group (più diffusi, tranne che in Ungheria e Svezia), alle indagini campionarie (a parte, sino ad ora, in Polonia, Svezia e Danimarca).



Dato l'alto grado di variabilità degli standard minimi ed i differenti usi della consultazione nei casi esaminati, anche la durata delle consultazioni è soggetta a variazioni: da 1-2 settimane in Polonia (che diventano trenta giorni per i sindacati), al periodo minimo di tre mesi nel Regno Unito e in Svezia. In generale, le risposte sulla durata delle consultazioni variano considerevolmente fra i diversi paesi. In Danimarca, Germania ed Italia non viene formalmente definito un periodo per ricevere i commenti da parte delle amministrazioni, ma è deciso caso per caso.

I risultati delle consultazioni non vengono sempre pubblicati (tranne che in Austria e Germania). In Italia, ad esempio, i regolatori rendono conto dei commenti ricevuti in un rapporto sulla consultazione. Di norma, i commenti non sono pubblicati integralmente (ma sono spesso disponibili su richiesta o su Internet, come in Svezia). In Austria, tutti i commenti devono essere indirizzati al ministero competente ed al Parlamento, che li pubblicano sui rispettivi siti web. Quindi, anche in questo caso, tutte le reazioni espresse durante il processo di consultazione sono rese disponibili al pubblico attraverso Internet.

I risultati delle consultazioni vengono normalmente usati dai responsabili del drafting legislativo. Regno Unito e Svezia prevedono ufficialmente che i dipartimenti diano dei feedback sulle risposte ricevute, spiegando fino a che punto e in quale modo queste ultime abbiano influenzato lo sviluppo del processo regolativo. In Polonia, quando i commenti non sono accettati, si allega un documento alla bozza di proposta legislativa che ne motiva l'esclusione. Un feedback agli attori che hanno partecipato alla consultazione viene inviato in ogni caso. Però, solo la Svezia prevede l'obbligo giuridico per i regolatori di prendere in considerazione i commenti prodotti attraverso la consultazione. In tutti gli altri casi, l'esperienza concreta è estremamente variabile.

Come già notato, non si registra un consenso diffuso sui diversi aspetti della consultazione. Come, quando e perché condurre le consultazioni variano da sistema a sistema. In conclusione, è difficile e probabilmente non appropriato presentare un unico modello come esempio completo di "buona pratica". Sembra invece più utile guardare singolarmente ai diversi aspetti della consultazione selezionando più esempi di buone pratiche rilevate nei diversi casi, come sintetizza il seguente elenco:

- avvio precoce della consultazione: Germania, Polonia, Svezia, Italia e Regno Unito;
- formalizzazione dei processi: Germania, Polonia, Svezia e Regno Unito;
- varietà di *stakeholder* consultati: Austria, Danimarca, Finlandia e Regno Unito;
- tecniche di consultazione: Finlandia, Olanda, Danimarca e Polonia;
- durata: Svezia e Regno Unito;

- pubblicazione dei commenti ricevuti: Austria e Germania;
- utilizzo dei commenti ricevuti: Austria, Italia, Svezia e Regno Unito.

### Raccomandazioni

Non c'è "il" modello perfetto, ma una consultazione efficace andrebbe avviata ad uno stadio preliminare del processo regolativo (e di valutazione); dovrebbe avere una struttura definita con chiarezza; dovrebbe considerare il maggior numero possibile di soggetti interessati e rilevanti attraverso un'ampia gamma di tecniche inclusive; dovrebbe prevedere la pianificazione di un tempo adeguato di durata; dovrebbe rendere i risultati disponibili al pubblico ed utilizzare le informazioni rilevate.

Più specificamente, è consigliabile che la consultazione pubblica sia prevista per legge o formalmente raccomandata dal governo. È importante che essa non dipenda soltanto dalla volontà e dalle pratiche mutevoli della pubblica amministrazione. D'altra parte, il requisito di consultare non dovrebbe solo riguardare organismi selezionati oppure organizzazioni (tradizionalmente sindacati e datori di lavoro), piuttosto dovrebbe includere tutte le parti interessate, definite caso per caso e a seconda del tipo di proposta.

È anche fondamentale che i feedback ricevuti dagli *stakeholder* siano usati dai regolatori in modo trasparente. I commenti dovrebbero essere sempre considerati ed i regolatori dovrebbero dire esplicitamente quali sono stati accettati, quali no, e perché. Le pratiche di Regno Unito e Svezia sembrano essere le più trasparenti, visto che durante l'AIR risulta chiaro se e come i feedback ricevuti abbiano influenzato il processo di sviluppo della policy.

Se possibile, queste informazioni dovrebbero essere pubblicate. In questo modo verrebbe evitato il rischio che solo gli interessi di un particolare gruppo siano presi in considerazione, senza considerare gli interessi degli altri soggetti rilevanti.

Dovrebbe essere consentito un ragionevole lasso di tempo per lo svolgimento della fase di consultazione. È difficile definire una durata ottimale, poiché quest'ultima varia in dipendenza dell'importanza del problema da risolvere, del numero di parti interessate o dei gruppi coinvolti, ecc. Comunque, il periodo di tempo per gli *stakeholder* dovrebbe essere abbastanza lungo per dare a questi ultimi l'opportunità di inviare i commenti rilevanti. Solo in questo modo si può rendere la consultazione una pratica efficace.

In sintesi, per quanto attiene l'*avvio del processo*, è bene ricordare che la consultazione ha un duplice scopo: raccogliere dati sull'impatto potenziale sociale ed economico della proposta (impatto sui soggetti interessati o coinvolti) e valutarne l'accettazione. Da questo punto di vista, è importante iniziare la consultazione il prima possibile, quando la scelta è ancora aperta ed i feedback degli





*stakeholder* e degli esperti possono essere efficacemente utilizzati da parte dei regolatori.

Con riferimento alle *tecniche di consultazione*, non ce n'è “una” da preferire, in grado di assicurare l'efficacia del processo. La scelta dipende dalle capacità della pubblica amministrazione e dall'organizzazione del processo legislativo. La consultazione dei gruppi rappresentativi di *stakeholder* (ad esempio datori di lavoro, organizzazioni imprenditoriali, ecc.) potrà essere efficace laddove queste rappresentanze si esprimano a nome della maggioranza dei propri membri e possano fornire informazioni effettivamente rappresentative. Consultare i soggetti interessati direttamente (ad esempio se non sono organizzati o se vengono considerati soggetti deboli) è di norma consigliabile, e talvolta necessario, anche se più dispendioso in termini di tempo e risorse. Qualche volta è utile sentire gli esperti, anche se si deve tenere presente che questa forma di consultazione può essere più costosa di quella che si rivolge agli *stakeholder*.

Infine, bisogna considerare la *qualità dei dati* raccolti mediante la consultazione. Ciò vale per i dati statistici, specialmente se tratti da fonti non ufficiali o da più fonti. Anche la valutazione delle informazioni raccolte attraverso le parti interessate è cruciale, soprattutto quando tali informazioni sono le più rilevanti per quanto concerne l'impatto sociale ed economico della proposta in esame. Questo tipo di informazioni dovrebbero esse stesse essere oggetto di una valutazione di credibilità, anche ricorrendo all'aiuto di dati statistici (le organizzazioni imprenditoriali tendono a sovrastimare i propri costi di adeguamento se sono contrarie ad una proposta, o ad evitare di fornire alcuni dati rilevanti per ragioni di opportunità).

**D) Valutazione *ex ante* di impatto di ciascuna opzione rilevante, attraverso un metodo esplicito ed usato in modo coerente; descrizione e il più delle volte quantificazione degli effetti, esplicita selezione dei tipi di effetti da considerare**

*Cfr. domande: 6.4; 20 (tutte); 23 (tutte); 24; 25; 26; 27 (tutte)*

*Paesi incaricati dell'analisi in profondità: Olanda, Ungheria*

Otto paesi sui dieci partecipanti al progetto realizzano forme di valutazione *ex ante* di impatto delle opzioni rilevanti, almeno nei casi di studio esaminati. In taluni (cinque casi), gli effetti sono rappresentati in termini sia qualitativi che quantitativi, mentre negli altri (quattro casi) principalmente in termini qualitativi. Solo in un caso (Austria) gli effetti sono misurati soprattutto quantitativamente.



Quando la valutazione è quantitativa, i costi ed i benefici vengono di solito monetizzati (nove paesi). In Austria, costi e benefici sono misurati mediante indicatori fisici. In cinque casi, gli effetti sono attualizzati, quando sono espressi in termini monetari. In Germania, il tasso di sconto è pubblicato dal Ministero Federale delle Finanze; in Ungheria, Olanda, Finlandia ed Italia il tasso di sconto non è né fissato ufficialmente, né raccomandato nelle guide AIR.

La scelta sul trattamento degli effetti influenza il tipo di tecnica di valutazione utilizzata: dalle risposte al questionario, risulta che un'analisi costi-benefici completa ed appropriata (cioè associata all'analisi del rischio) è condotta in un solo paese (Danimarca), ma è richiesta unicamente per quelle regolazioni che prevedono opere pubbliche di grandi dimensioni. La guida italiana sull'AIR menziona l'analisi costi-benefici come "uno" dei metodi fra gli altri che possono essere scelti dai ministeri. Più della metà dei paesi del nostro campione prescrive una valutazione (possibilmente con monetizzazione) dei principali costi e benefici per ciascuna categoria di parti interessate. L'analisi costo-efficacia viene condotta in tre paesi, ma solo in Austria – che enfatizza i costi per l'amministrazione e le imprese, come pure gli effetti sull'occupazione e l'economia nazionale – è l'unica tecnica utilizzata. Le checklist sono usate da quattro paesi, ma mai come strumento esclusivo per rilevare gli effetti delle opzioni considerate. In Germania, la valutazione è limitata all'analisi dei costi. In Svezia è generalmente circoscritta ai costi di adeguamento per le piccole imprese, mentre i benefici sono descritti in termini qualitativi. Comunque, sebbene in Svezia la checklist copra soltanto gli effetti sulle piccole imprese, gli altri aspetti vengono considerati nelle negoziazioni interdipartimentali. In Olanda viene invece dedicata grande attenzione agli oneri amministrativi. Dalle risposte ai questionari, emerge che l'analisi multi-criteria non è mai usata nell'AIR.

È il caso di sottolineare che in quattro paesi l'AIR viene condotta con più di una tecnica di valutazione, e la scelta dipende dal problema/settore in questione. Comunque, in questi quattro casi non è previsto né un obbligo formale, né una raccomandazione ufficiale su quale tecnica adottare. In Italia e nel Regno Unito la scelta effettiva dipende dalla singola proposta. Ad esempio, quando è possibile una quantificazione completa, si usa la ACB. Quando invece la quantificazione risulta più problematica, viene fatto uso di altre tecniche (come l'analisi costo-efficacia). L'intervistato del Regno Unito risponde come segue: "nella pratica, il livello di quantificazione possibile si colloca di frequente a metà strada tra una quantificazione completa e valutazioni più qualitative. Queste ultime, in varie forme, sono di fatto quelle più spesso utilizzate". In Polonia, le linee guida AIR propongono differenti metodi, da scegliersi a seconda delle necessità del ministro, ma l'analisi costi-benefici o l'analisi dei costi sono le più usate. Inoltre, quando si tratta di salute, sicurezza e ambiente, si dovrebbe fare – ove

possibile – un’analisi quantitativa del rischio. In Svezia, gli effetti sulle piccole imprese vengono descritti – anche in questo caso, ove possibile – in termini monetari. In Olanda, costi e benefici sono analizzati solo se risulta chiaro, applicando la checklist, che l’intervento proposto produce dei costi. L’impressione generale è che, esplicitamente o implicitamente, si applichi un principio di proporzionalità: la scelta di quale tecnica di valutazione utilizzare varia caso per caso, ed è spesso collegata sia al settore considerato, sia agli ostacoli rilevanti (tempo, risorse, disponibilità di dati).

Infine, è importante notare che soltanto in Olanda, Polonia e Regno Unito è previsto (o almeno raccomandato) che le nuove misure regolative debbano essere giustificate sulla base di un “principio costi-benefici”. Quindi, in sette paesi non è necessario dimostrare che i benefici attesi di una regola proposta siano maggiori dei costi attesi.

La legislazione sui requisiti dell’analisi di impatto solitamente contiene prescrizioni sui seguenti temi: quali regolazioni analizzare; considerazione di una molteplicità di opzioni (in taluni casi); struttura organizzativa e responsabilità sull’AIR; fasi dell’AIR (solo in alcuni paesi), aspetti obbligatori ed altri aspetti problematici del processo di AIR; controllo di qualità delle AIR prodotte (solo in alcuni casi). Nei paesi in cui esiste un controllo generale di qualità e/o un organismo responsabile di valutare le AIR (come Olanda e Regno Unito), standard minimi possono essere previsti e monitorati. Ma una prescrizione su tali metodi di controllo è assente in tutte le legislazioni nazionali.

Riportiamo un’annotazione fatta da uno dei paesi volontari con riguardo a questa sezione, che ci sembra rilevante per l’intero esercizio. Il rilievo sottolinea che il *country-report* e le schede sul caso di studio sono ad un livello piuttosto avanzato, ma esse non sono necessariamente rappresentative del modo “medio” di fare analisi di impatto nel paese considerato. Perciò, per scegliere le “buone pratiche”, è necessaria un’analisi più dettagliata delle situazioni nazionali. E questa necessità deriva in primo luogo dal *gap* che esiste in alcuni paesi fra le prescrizioni legislative e la loro effettiva implementazione. In taluni paesi (come in Ungheria) ci sono tre sistemi paralleli. Il primo è quello “formale”, che ha a che fare con le prescrizioni legislative sull’AIR (che configurano un insieme completo di obblighi rilevanti per le attività di analisi di impatto). Il secondo è quello “reale”, che attiene al modo in cui le prescrizioni ufficiali vengono concretamente messe in opera (e questa implementazione può essere di bassa qualità). Infine, ci possono essere sperimentazioni su un numero selezionato di casi pilota, che possono anche essere trattati in modo dettagliato e sofisticato, ed eventualmente servire come *best practice*. Nondimeno, il funzionamento effettivo del sistema di AIR nello stesso paese può rimanere carente. Quando sono presenti questi sistemi multipli, le risposte al questionario possono dare talvolta una rap-



presentazione falsata di talune realtà. In aggiunta a ciò, è altamente probabile che i casi selezionati non siano rappresentativi del modo “medio” in cui l’analisi di impatto viene svolta in quel paese.

La best practice raccomandata è quella del Regno Unito per i seguenti motivi: nel Regno Unito è in uso un sistema di AIR integrato e completo; un’unità speciale (*Regulatory Impact Unit*) è responsabile per il controllo di qualità; sono disponibili delle linee guida sull’AIR; prescrizioni specifiche chiariscono parecchi aspetti dell’analisi di impatto e vengono anche affrontate questioni metodologiche, come la quantificazione e il tasso di sconto. Il caso di studio tratta opzioni alternative, i cui benefici e costi attesi sono descritti in termini sia qualitativi sia quantitativi. C’è un bilanciamento di costi e benefici. L’analisi indica margini di incertezza ed errore. Sebbene il sommario non consenta di approfondire tutte le caratteristiche rilevanti, la valutazione sembra essere corretta e neutrale in termini politici.

In alcuni paesi – e il Regno Unito è fra questi – la valutazione si conclude con l’indicazione dell’opzione preferibile. Le opinioni su questo punto divergono, poiché gli altri partecipanti pensano che uno studio di AIR non dovrebbe includere una raccomandazione sulla scelta di una delle opzioni.

### Raccomandazioni

Per quanto attiene alla valutazione *ex ante* di ogni opzione rilevante, si dovrebbe applicare il principio di proporzionalità, così da evitare una superflua moltiplicazione dei compiti. Sarebbe necessaria la valutazione *ex ante* di ogni opzione rilevante e significativa. In concreto, la valutazione di più opzioni o di modifiche specifiche dovrebbe basarsi sulle differenze dagli scenari principali. Talvolta, le conseguenze di variabili continue possono anche essere considerate come se queste fossero un *continuum*. In questi casi una formula e/o un grafico possono rappresentare più analisi di impatto.

Con riferimento all’uso di metodi espliciti, utilizzati in maniera coerente e sistematica, bisogna notare che la legislazione sull’AIR non si riferisce di solito ai metodi. In alcuni paesi esistono delle linee guida. Uno dei compiti del gruppo DBR dovrebbe essere di studiare queste linee guida per crearne una comune. L’adozione da parte dei diversi paesi che partecipano a questo progetto, di una raccomandazione comune sui metodi, sarebbe probabilmente più semplice che l’elaborazione di una linea guida sulla struttura organizzativa o sulle fasi progettuali dell’AIR, a causa dei background istituzionali e delle tradizioni amministrative differenti fra gli stessi Stati membri.

Per quanto riguarda la descrizione e – il più delle volte – la quantificazione degli effetti, deve essere fatto valere, ed allo stesso tempo specificato, il principio della quantificazione.

Quanto alla selezione esplicita dei diversi tipi di effetti da considerare, questa non deve essere intesa nel senso che “tutti” i tipi di effetti devono essere ufficialmente indicati e prescritti in anticipo. Naturalmente, ci possono essere delle aree obbligatorie di analisi (impatti sul bilancio dello Stato, sulla concorrenza, ecc.), ma la caratteristica di ogni analisi di impatto è differente ed il tipo di effetto è raramente correlato con la sua importanza. Perciò, la soluzione migliore sembrerebbe essere la prescrizione di condurre l’analisi di impatto in certe aree considerate strategiche e di lasciare invece libera la decisione circa la selezione di eventuali altri impatti ritenuti importanti (prendendo tempo ed avvalendosi di altre risorse disponibili per la stessa analisi di impatto). D’altro canto, gli analisti dovrebbero poi esplicitamente giustificare la scelta di quali effetti includere nella valutazione.

Per assicurare il carattere comparativo dei molti studi di AIR, il gruppo DBR potrebbe lavorare sulle linee guida per una “scheda AIR”. Questa potrebbe essere sviluppata per ogni attività di AIR ed includere le caratteristiche più importanti ed i risultati. Alcune parti potrebbero naturalmente variare a seconda del background organizzativo e degli specifici requisiti dei diversi Stati membri.

La valutazione dei costi e dei benefici associati alle diverse opzioni è probabilmente una delle fasi del processo di AIR più importanti e tipiche. Infatti, l’AIR dovrebbe sempre includere una valutazione dei principali effetti che verranno prodotti sulle parti interessate.

Da un punto di vista teorico, un’analisi costi-benefici completa ed appropriata, mediante la monetizzazione di tutti i costi e benefici, è la tecnica più esauritiva, perché consente di rilevare tutti gli effetti rilevanti di una proposta regolativa. Tuttavia, alcuni inconvenienti associati a quest’ultima (come la mancanza di informazioni rilevanti, la necessità di un background tecnico forte e la volontà di accettare la monetizzazione dei beni non di mercato) ne rendono difficile la realizzazione in molti contesti.

Probabilmente, non è possibile selezionare “la” tecnica migliore per valutate costi e benefici. Diverse tecniche possono essere ugualmente appropriate a diversi contesti. Comunque, può risultare utile una lista di “buone pratiche”:

- 1) dovrebbe sempre essere chiaro al lettore quale sia la tecnica usata per valutare i costi ed i benefici. Perciò, si deve dichiarare esplicitamente a quale tecnica si è fatto ricorso;
- 2) costi e benefici dovrebbero essere valutati rispetto ad ogni soggetto interessato, distinguendo fra imprese, famiglie e pubbliche amministrazioni;
- 3) costi e benefici dovrebbero sempre essere valutati comparativamente rispetto ad un termine di paragone (per esempio lo *status quo*);
- 4) l’uso di una unità di misura comune facilita la comparazione fra effetti diversi. In questo senso, la monetizzazione dei costi e dei benefici dovrebbe





essere la prima scelta. Se la monetizzazione non è praticabile (a causa della mancanza di dati rilevanti o perché non si vogliono monetizzare effetti come le vite salvate, ecc.), costi e benefici andrebbero per lo meno quantificati (cioè espressi in termini fisici; ad esempio, tonnellate di CO<sub>2</sub> evitate; numero di vite salvate; ecc.). Soltanto se né la monetizzazione, né la quantificazione sono possibili, è sufficiente una semplice indicazione delle principali categorie di costi e di benefici. In ogni caso, si dovrebbero sempre spiegare le ragioni che impediscono la realizzazione di un'AIR completa:

- 5) quando i costi ed i benefici sono attualizzati, si dovrebbe sempre specificare qual è il tasso di sconto. È bene che il tasso rimanga invariato per le diverse opzioni;
- 6) almeno quando si tratta di salute, sicurezza ed ambiente, si dovrebbe sempre condurre un'analisi quantitativa del rischio. Se questa valutazione è parte della fase di definizione del problema, i dati rilevanti dovrebbero essere utilizzati per calcolare i costi ed i benefici;
- 7) tutte le ipotesi utilizzate per effettuare l'analisi di impatto dovrebbero essere spiegate in modo chiaro e le fonti di informazione sempre essere specificate. Un'analisi della sensitività, che mostra come la scelta potrebbe variare se alcune delle ipotesi cruciali venissero modificate, è pure consigliabile.

### **E) I risultati dell'AIR devono essere presentati e pubblicizzati in modo ampio e trasparente**

*Cfr. domande: 15 (tutte); 31 (tutte)*

*Paesi incaricati dell'analisi in profondità: Austria, Danimarca*

Con la sola eccezione dell'Ungheria e dell'Italia, in tutti i paesi esaminati le AIR sono pubblicizzate o rese disponibili al pubblico attraverso forme diverse (non necessariamente compaiono in Gazzetta Ufficiale).

Nei casi in cui l'analisi di impatto non è formalmente suddivisa in fasi (preliminare e avanzata), le AIR sono parte integrante del *memorandum* esplicativo allegato allo schema di proposta legislativa che viene presentata in Parlamento, come accade in Finlandia, Austria, Germania, Danimarca e Polonia. Questi paesi pubblicano le AIR sui siti Internet dei ministri competenti e/o del Parlamento (ad esempio, l'Austria).

Se invece è prevista una differenziazione fra le fasi dell'AIR, come nel Regno Unito, le AIR parziali sono pubblicate sul sito Internet dei dipartimenti prima che il Governo abbia preso una decisione, e diventano parte integrante dei docu-

menti di consultazione. Successivamente, le AIR finali vengono presentate in Parlamento insieme alla proposta legislativa e vengono pubblicate sui siti web dei dipartimenti competenti e su quello della *Regulatory Impact Unit* (RIU).

Di solito, le AIR sono utilizzate insieme alla bozza di proposta regolativa durante le consultazioni pubbliche. In alcuni paesi, però, ad esempio l'Austria, la consultazione non si svolge specificamente durante l'AIR, ma caratterizza l'intero processo regolativo. I due processi, com'è ovvio, sono collegati.

Inoltre, sebbene Olanda e Svezia distinguano l'AIR preliminare da quella avanzata, nelle fasi iniziali nessun documento viene reso pubblico. Le AIR vengono pubblicate insieme ai rapporti governativi una volta adottate le opzioni regolative.

In generale, perciò, le AIR sono rese pubbliche e di solito presentate come parte integrante dei *memorandum* esplicativi allegati ai draft legislativi. La pubblicazione segue le procedure nazionali, talvolta con un uso complementare dei siti web. Solo in Italia le AIR sono rese disponibili al pubblico su richiesta esplicita all'amministrazione competente.

### Raccomandazioni

Le AIR dovrebbero essere pubblicizzate nella fase iniziale del processo regolativo, anche mediante l'uso di mezzi elettronici per facilitare l'accesso alle informazioni e la loro diffusione.



## APPENDICE 1

### **RISULTATI SUGLI “ASPETTI CHIAVE” DELL’AIR**



**A) Definizione appropriata del problema e identificazione degli obiettivi di policy, così da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni (i risultati attesi vengono espressi in termini quantitativi, fisici e misurabili; viene stabilita un'esplicita gerarchia fra gli obiettivi)**

<b>Domande</b>	<b>AUT</b>	<b>DEN</b>	<b>FIN</b>
6.1 Definizione del problema	Y	Y	Y
6.2 Identificazione degli obiettivi di policy	Y	Y	Y
18.3 Vengono considerati i rischi in questa fase? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	N	Y
18.3.1 Come?			
18.4 Gli obiettivi di policy sono definiti in modo da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni?	N.S.	Y	Y
18.5 Gli obiettivi sono espressi come risultati attesi, in termini quantitativi e misurabili?	N	N	
18.6 Fra gli obiettivi viene esplicitata una gerarchia?	N	N	Y
18.7 Viene considerata la possibilità di conflitti con obiettivi di policy pre-esistenti?	N	Y	Y

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è “non sappiamo”, “non abbiamo dati rilevanti”, ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è “dipende dai casi”, “varietà di situazioni”, ecc.)

L'informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
Y	N	N		N	Y	Y
(Cfr. BOX A.1)						
N.S.	N	Y	Y	Y	Y	Y
N	N	Y	Y	N	Y <sup>1</sup>	Y
N	N	N		N	Y	N
N	Y	N	Y	N	Y	Y

**BOX A.1***18.3.1 Come?*

**GER:** Secondo il § 44 (1) GGO, devono essere valutati gli effetti attesi e gli effetti collaterali inattesi. Questa prescrizione prevede la valutazione del rischio.

**SW:** Non esistono linee guida prestabilite o alcuna procedura obbligatoria che indichi come considerare i rischi.

**UK:** Nell’identificazione degli obiettivi di policy, l’AIR dovrebbe consentire di rilevare la situazione che causa il problema, in cosa consista esattamente il problema e con quale probabilità esso si verifichi.

<sup>1</sup> Ove possibile. I benefici vengono raramente quantificati.

**B) Avvio del processo di valutazione quando la scelta è ancora aperta; considerazione di una pluralità di opzioni regolative**

Domande	AUT	DEN	FIN
6.3 Identificazione di una molteplicità di opzioni regolative rilevanti	Y	Y <sup>2</sup>	Y
12. Il processo di analisi di impatto è ufficialmente suddiviso in differenti fasi? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	N <sup>3</sup>	N
12.1 Elencare tali fasi Se la risposta alla domanda 9 è sì, indicare se queste fasi si distinguono quando si tratta di un’AIR sintetica oppure estesa			
12.2 Le fasi sono tutte obbligatorie? <i>Se no, indicare quelle facoltative:</i>		N.A.	
14. Il più delle volte, in quale/i momento/i del processo regolativo le AIR vengono effettivamente prodotte?			
16. Ritiene che l’analisi di impatto venga condotta prima della scelta dell’opzione regolativa?	N	N	N.S.
19. Di fatto, viene effettivamente considerata una molteplicità di opzioni regolative? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y	N
19.1 Ci sono criteri espliciti per selezionare tali opzioni? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	N	
19.1.1 Descrivere tali criteri			
19.2 Ci sono passaggi procedurali prefissati per selezionare tali criteri?	N	N.A.	N

<sup>2</sup> Nella fase iniziale del processo di AIR, prima della presentazione del programma legislativo da parte del Governo.

<sup>3</sup> Tuttavia, le linee guida ufficiali raccomandano che il processo di AIR sia diviso in tre fasi: monitoraggio (*screening*), definizione dell’ambito d’intervento (*scoping*) e valutazione (*assessment*).

<sup>4</sup> Quando è una direttiva comunitaria che richiede di essere implementata, l’AIR si fa troppo tardi per marcare una differenza. Per questa ragione il Paese sta progettando di anticipare l’uso dell’AIR nella fase di elaborazione della legislazione comunitaria. Nei casi “nazionali” la valutazione di impatto viene fatta abbastanza tardi rispetto all’iter legislativo, ma l’elaborazione delle opzioni avviene prima. Dato il carattere relativamente aperto del sistema, in cui le organizzazioni imprenditoriali partecipano spesso in qualità di esperti nei comitati, le conseguenze per le piccole imprese

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
N	N	Y	Y	N	Y	Y

(Cfr. BOX B.1)

		Y	Y		Y	Y
--	--	---	---	--	---	---

(Cfr. BOX B.2)

Y	N	Y	Y	N.S.	N.S. <sup>4</sup>	Y
---	---	---	---	------	-------------------	---

Y	N	Y	Y	N	Y <sup>5</sup>	Y
---	---	---	---	---	----------------	---

Y		Y	N		N	Y
---	--	---	---	--	---	---

(Cfr. BOX B.3)

	N	N	N	N	N	N
--	---	---	---	---	---	---

(segue)

vengono prese in considerazione in modo informale. Il team *SimpLex* incontra tutti i comitati che lavorano su questioni relative alle piccole imprese, con i quali è costante un confronto su problemi quali l’AIR, i dati statistici ed altri aspetti della politica per le piccole imprese. Rispetto agli inizi, si registra un trend positivo circa l’anticipazione dell’AIR. Visto che il Governo decide all’unanimità le proposte da presentare, vi sono sistemi elaborati per le negoziazioni interdipartimentali. Il team *SimpLex* è parte di tale sistema, sebbene possa esercitare un “veto” nel ritardare il processo decisionale, che le altre unità amministrative non sono in grado di esercitare. Ovviamente, una posizione forte è detenuta anche dalle *Budgetary Units*.

<sup>5</sup> È una parte della checklist.



**B) Avvio del processo di valutazione quando la scelta è ancora aperta;  
considerazione di una pluralità di opzioni regolative**

Domande	AUT	DEN	FIN
19.4 Se effettivamente si considera una molteplicità di opzioni, marcare fra le seguenti tutte quelle sperimentate almeno 1 volta			
a) <i>status quo</i> inalterato		Y	
b) nessuna regolazione		Y	
c) opzioni volontarie		Y	
d) autoregolazione		Y	
e) co-regolazione			
f) incentivi (sussidi)		Y	
g) contratti		Y	
h) diritti trasferibili		Y	
i) tassazione		Y	
j) trasparenza		Y	
k) antitrust			
l) regolazione diretta		Y	
m) mercato regolamentato		Y	
n) altro (specificare)			
19.5 Se effettivamente si considera una molteplicità di opzioni, di norma quante ne vengono esaminate?		N.S.	

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è “non sappiamo”, “non abbiamo dati rilevanti”, ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è “dipende dai casi”, “varietà di situazioni”, ecc.)

L'informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y		Y	Y		Y	Y
Y			Y		Y	Y
Y		Y	Y		Y	Y
Y		Y	Y		Y	Y
Y					Y	
			Y		Y	Y
Y			Y		Y	
Y					Y	Y
Y			Y		Y	Y
					Y	Y
					Y	Y
		Y	Y		Y	Y
			Y		Y	Y
N.S.		3-4	2-3		N.A.	3-5

**BOX B.1**

*12.1 Specificare le differenti fasi. Se la risposta alla domanda 9 è sì, indicare se tali fasi sono diverse nel caso si tratti di un’AIR sintetica oppure estesa*

DEN: N.A.

IT: La prima fase compara differenti opzioni. La seconda svolge un’analisi più approfondita dell’opzione preferita.

NL: Fase 1: esplorazione rapida. Fase 2: analisi di impatto estesa.

SW: Nella prima fase il comitato/commissione incaricato lavora sulla propria proposta. L’AIR dovrebbe essere condotta seguendo la checklist. La fase governativa, dopo un periodo di consultazione di tre



mesi, è quella in cui si registrano talvolta cambiamenti della proposta originaria e la finalizzazione dell’AIR, prima della presentazione in Parlamento. La terza fase è affidata alle agenzie regolative, cui è dato mandato dal Governo di regolare i dettagli relativi alla legge approvata dal Parlamento. Le agenzie devono fare l’AIR seguendo la stessa checklist.

UK: L’AIR dovrebbe essere parte integrante del processo di policy, quindi cominciare il prima possibile. L’AIR preliminare dovrebbe informare le richieste di accordo ministeriale su una data proposta. Essa dovrebbe essere proporzionale all’impatto della proposta stessa e può concretizzarsi in un’analisi grezza e rapida, basata sulla conoscenza dell’esistente. Sull’AIR preliminare viene costruita una successiva AIR parziale che deve essere allegata ad ogni proposta che richieda un accordo collettivo da parte del Gabinetto, del Comitato di Gabinetto, del Primo Ministro e degli altri ministri interessati. L’AIR parziale dovrebbe anche contenere i documenti della consultazione formale. Infine, l’AIR finale accompagna la legislazione quando questa viene presentata in Parlamento, e deve anche contenere in allegato una dichiarazione firmata dai ministri competenti, che si dicono soddisfatti del fatto che i benefici della proposta sono maggiori dei costi.

### BOX B.2

*14. In quale/i momento/i del processo regolativo le AIR vengono effettivamente prodotte il più delle volte?*

AUT: Dopo la finalizzazione del draft legislativo e prima dell’avvio della consultazione.

DEN: Le AIR preliminari vengono di solito realizzate prima della presentazione annuale da parte del Governo del programma legislativo. Le AIR sono effettivamente fatte prima che una proposta di legge sia presentata in Parlamento.

FIN: N.S.

GER: N.S.

HUN: Dopo l’elaborazione dell’intero draft legislativo.

IT: Prima dell’approvazione del Consiglio dei Ministri (decisione).

NL: Analisi veloce (fase 1) prima che inizi il drafting legislativo. L’AIR estesa (fase 2) viene condotta durante il processo di drafting.

- POL: Secondo le linee guida e la *good practice*, l’AIR dovrebbe essere preparata il prima possibile. Al momento, in Polonia ciò accade innanzitutto per i draft delle leggi, in cui ci si aspetta un impatto potenziale sociale ed economico considerevole. Per quanto riguarda gli atti di legislazione secondaria, in cui l’impatto sociale ed economico è più limitato, l’AIR è ancora abbastanza spesso trattata in modo molto formalistico (come obbligo formale aggiuntivo della relazione esplicativa). Si registra tuttavia uno sforzo continuo di cambiare tale atteggiamento. Anche se l’impatto della legislazione secondaria è limitato, la GLC (l’unità per l’analisi di impatto della regolazione) si concentra sull’identificazione e la possibile quantificazione di questo impatto. In un crescente numero di esempi l’AIR e il processo di consultazione consentono al ministero (o al Governo) di cambiare la direzione dell’azione o gli strumenti per conseguire l’obiettivo di policy. Riteniamo ci debba essere una pressione costante sui ministeri per migliorare la loro pratica in questo campo.
- SW: Si registra un trend positivo verso un’anticipazione del processo di AIR. L’idea è di rendere la checklist uno strumento conosciuto e non un onere burocratico aggiuntivo. Nei controlli, ci sono spesso emendamenti alle AIR, ma che non condizionano la proposta. Piuttosto, si cerca di rinegoziare le proposte giudicate veramente svantaggiose per le piccole imprese e di semplificarle. Dal 2000 sono state influenzate circa 25-30 proposte, risparmiando risorse significative per la *community* delle piccole imprese.
- UK: Non è possibile indicare con quale frequenza le AIR preliminari siano parte del processo di policy. Però, l’ottemperanza nel caso delle AIR parziali e finali è alta (prossima al 100% stando agli ultimi dati).

### BOX B.3

#### 19.1.1 Descrivere tali criteri

- IT: Efficacia ed efficienza.
- UK: Una proposta di policy dovrebbe essere accettata solo se i benefici giustificano i costi. La scelta dipende perciò dal bilanciamento fra costi e benefici di ciascuna opzione.



68

### C) Rilevazione delle informazioni – possibilmente attraverso la consultazione – e valutazione dei dati: criteri, procedure e tecniche utilizzate per la selezione delle informazioni devono essere esplicitate

Domande	AUT	DEN	FIN
11.3 Le opportunità di essere consultati sono pubblicizzate?	Y	Y	Y
11.4 Ci sono limitazioni alla partecipazione di alcune categorie di <i>stakeholder</i> ?	N.S. <sup>6</sup>	N	N
11.5 Di solito, chi viene consultato?			
11.5.1 Cittadini	N <sup>7</sup>	N <sup>8</sup>	Y
11.5.2 Destinatari potenziali dell’opzione regolativa considerata	Y	Y	Y
11.5.3 Organismi pubblici	Y	Y	Y
11.5.4 Altro (specificare)			
11.6 Quali metodi e tecniche di consultazione sono usati?			
11.6.1 Consultazione informale	N.S.	Y	Y
11.6.2 Circolazione di documenti e proposte per commenti	Y	Y	Y
11.6.3 Procedure che prevedono una pubblicità formalizzata ( <i>Public notice</i> )	N	Y	N
11.6.4 Test panel	N	Y	N
11.6.5 Focus group	Y	Y	Y
11.6.6 Riunioni pubbliche	N	Y	Y
11.6.7 Comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse, specialmente lavoratori ed imprenditori	N.S.	Y	Y
11.6.8 Panel consultivi di/con esperti	N.S.	N	Y
11.6.9 Indagini campionarie	N.S.	N	Y

<sup>6</sup> Normalmente no; si in specifiche circostanze (si deve ricordare che in Austria la consultazione non è considerata parte integrante del processo di AIR, ma più in generale una parte del processo legislativo).

<sup>7</sup> I cittadini in quanto tali non vengono specificamente consultati, ma dal momento che le bozze di proposte sono disponibili su Internet, anche questi ultimi possono reagire.

<sup>8</sup> In ogni caso, i cittadini hanno l’opportunità di commentare la maggior parte delle proposte, essendo queste pubblicizzate su Internet.

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
N	N	N	N	N	Y	Y
N	Y	N	N	N	N <sup>9</sup>	N
N	N	N	N	N	N	Y
Y	N	Y	Y	Y	Y <sup>10</sup>	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX C.1)						
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	N	Non ancora	N	Y	N	N
Y	N	Non ancora	Y	N	N	Y
Y	N	Non ancora	Y	Y	N	Y
Y	N	Non ancora	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Non ancora	Y	Y	N	Y
Y	Y	Non ancora	Y	N	N	Y

(segue)

<sup>9</sup> Il rapporto con la proposta viene inviato agli *stakeholder* interessati, agli organismi pubblici, ecc., ma è un diritto costituzionale di tutti i cittadini esprimere dei commenti.

<sup>10</sup> O meglio, le loro organizzazioni, vale a dire sindacati ed organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro.



**C) Rilevazione delle informazioni – possibilmente attraverso la consultazione – e valutazione dei dati: criteri, procedure e tecniche utilizzate per la selezione delle informazioni devono essere esplicitate**

Domande	AUT	DEN	FIN
11.6.10 Procedure di pubblicità formalizzata rivolte a specifici <i>stakeholder</i> e richiesta di specifici commenti ( <i>notice-and-comments</i> )	Y	Y	Y
11.6.11 Altro (specificare)			
11.7 Normalmente, quanto dura il periodo di consultazione?	Minimo 6 settimane	N.S.	4-6 settimane
11.8 È definito un periodo entro il quale devono essere fatti pervenire i commenti?	Y	N	Y
11.9 I commenti ricevuti vengono pubblicati?	Y	Y	Y
11.10 Gli altri risultati della consultazione sono pubblicati?	N	Y	Y
11.11 Come e da chi vengono elaborati ed usati tali risultati?			
11.12 È previsto un obbligo formale per i regolatori di prendere in considerazione i commenti?	N	N	N
11.13 Nella pratica effettiva, come vengono presi in considerazione tali commenti dai regolatori (ad esempio con un rapporto sulla consultazione)?			
11.14 Esistono linee guida ufficiali per la consultazione?	Y <sup>11</sup>	Y	N
11.15 Ci sono standard minimi prefissati per la consultazione?	N	N	N
11.16 Si tiene conto degli standard per la consultazione dell’Unione europea?	N	N	N
18.1 Come vengono identificate le parti interessate?			
18.2 Sono previsti obblighi affinché siano considerati gli interessi diffusi, specialmente se non organizzati, e attori o gruppi ritenuti deboli (come le PMI, le opere/istituti di beneficenza e volontariato, le minoranze, ecc.)?	Y	N	Y
<i>Se la risposta è sì:</i>			

<sup>11</sup> La guida affronta le questioni di “chi consultare” e della “durata” della consultazione.

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N.S.		N.S.	N.S.	1-2 settimane <sup>12</sup>	3 mesi	Minimo 12 settimane
N	Y	N	Y	Y	Y	Y
N	N	N	Y	N	N <sup>13</sup>	Y
N	Y	N	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX C.2)						
N	N	N	N	N	Y	N
(Cfr. BOX C.3)						
Y	N	N	N	Y	Y	Y
Y	N	N	N	N	Y	Y
N	Y	N	N	N	N	Y
(Cfr. BOX C.4)						
Y	N	N	N	N	Y <sup>14</sup>	Y

(segue)

<sup>12</sup> Per legge è però previsto un periodo più lungo per taluni attori, ad esempio 30 giorni per i sindacati.

<sup>13</sup> Tuttavia, i commenti ricevuti sono pubblici.

<sup>14</sup> Il comitato deve assicurarsi che tutti gli interessi siano stati presi in considerazione. Le piccole imprese sono uno di questi gruppi, poiché la checklist è parte integrante del metodo di lavoro.



**C) Rilevazione delle informazioni – possibilmente attraverso la consultazione – e valutazione dei dati: criteri, procedure e tecniche utilizzate per la selezione delle informazioni devono essere esplicitate**

Domande	AUT	DEN	FIN
18.2.1 Specificare quali interessi, gruppi, attori			
18.2.2 Sono previste modalità specifiche per tenere conto di tali attori?	Y	Y	
<i>Se la risposta è sì:</i>			
18.2.2.1 Quali?			

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è “non sappiamo”, “non abbiamo dati rilevanti”, ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è “dipende dai casi”, “varietà di situazioni”, ecc.)

L'informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca

**BOX C.1**

*11.5.4 Altro (specificare)*

AUT: Altri *stakeholder*.

FIN: Rappresentanti dei gruppi di interesse.

HUN: Sindacati, organizzazioni sociali.

IT: Rappresentanti delle organizzazioni di interesse (lavoratori e imprenditori, consumatori).

NL: Organizzazioni di interessi privati.

POL: Sindacati, organizzazioni di datori di lavoro, organizzazioni delle attività produttive, ordini professionali, governi locali, consumatori, organizzazioni ambientaliste.

**BOX C.2**

*11.11 Come e da chi vengono elaborati ed usati tali risultati?*

AUT: Funzionari pubblici responsabili della finalizzazione del draft regolativi.

DEN: I commenti sono incorporati nel processo regolativo ed usati dai funzionari dipartimentali, come pure dai politici.

FIN: Giuristi responsabili del drafting.





GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
(Cfr. BOX C.5)						
Y	N	N	Y	Y	N	Y

(Cfr. BOX C.6)

HUN: Dai legislatori (inclusione opzionale) e dai politici (modifica potenziale della decisione).

IT: Dall’amministrazione pubblica incaricata dell’AIR.

NL: *Policy makers*.

POL: Personale responsabile in generale del drafting legislativo.

SW: *Policy makers*.

UK: Un feedback sulle risposte ricevute e su come queste abbiano influenzato il processo di policy deve essere dato dai dipartimenti.

### BOX C.3

*11.13 Come vengono presi in considerazione nella pratica effettiva tali commenti dai regolatori (con un rapporto sulla consultazione)?*

AUT: N.S.<sup>15</sup>

DEN: I commenti sono incorporati nel processo regolativo ed utilizzati dai funzionari dipartimentali, come pure dai politici.

GER: Il parere dei ministeri e delle sezioni amministrative può essere influenzato da opinioni esterne; la consultazione svolge la funzione di un correttivo, ma il suo impatto finale è differenziato.

HUN: N.S.

<sup>15</sup> Rapporti interni per il Ministro, riunioni con gli *stakeholder*.



- IT: È previsto un rapporto sulla consultazione.
- NL: I risultati generali della consultazione sono contenuti nel memorandum esplicativo.
- POL: I regolatori possono cambiare il draft tenendo conto dei commenti ricevuti; quando i commenti non possono essere accettati, è richiesto che siano comunque presentati in un documento allegato che accompagna la bozza di proposta regolativa, specificando perché essi non sono stati presi in considerazione; in questi casi, è anche previsto che i regolatori rispondano a coloro che hanno inviato tali commenti.
- SW: I risultati della consultazione sono presentati insieme ai commenti che specificano perché taluni feedback sono stati considerati e perché altri no.
- UK: Il documento di consultazione dovrebbe indicare la data in cui verrà pubblicata la sintesi dei risultati e l’indirizzo Internet ove reperire il documento. La sintesi dovrebbe specificare le risposte ad ogni domanda e come si sia proposto di modificare la proposta alla luce delle risposte ricevute.

#### BOX C.4

##### 18.1 Come vengono identificate le parti interessate?

- AUT: Attraverso liste ufficiali, conoscenze personali, gruppi di interesse.
- DEN: Dai funzionari dei dipartimenti.
- GER: Dall’unità responsabile del drafting regolativi.
- IT: L’identificazione delle parti interessate comincia con la definizione del problema, quando l’amministrazione esamina la regolazione esistente o problemi attuali. È sempre possibile ampliare il numero della parti interessate durante la valutazione.
- NL: Dai *policy advisors*, se necessario con l’aiuto di consulenti esterni e delle organizzazioni intermedie.
- POL: Seguendo la *good practice*, ogni ministro dovrebbe identificare le parti interessate tenendo conto della materia e dell’ambito di intervento della regolazione, considerando quelle organizzazioni che sono rappresentative.
- SW: Non sono previste linee guida prefissate o disposizioni obbligatorie. È compito del comitato/commissione decidere come identificare le parti interessate. Talvolta ciò è abbastanza facile, e spesso si tratta di esperti.

UK: È compito dei funzionari incaricati di elaborare la proposta di policy. Questi ultimi sono incoraggiati ad avviare consultazioni informali ad uno stadio iniziale del processo, e ciò dovrebbe aiutarli ad identificare soggetti inizialmente non considerati.



## BOX C.5

### 18.2.1 Specificare quali interessi, gruppi, attori

AUT: Piccole e medie imprese, chiese, organizzazioni non governative, ed altri.

GER: Piccole e medie imprese.

SW: Vengono esplicitamente menzionate piccole e medie imprese, pari opportunità, integrazione degli immigrati. Tuttavia, vi è un obbligo generale di accertarsi che tutti gli interessi siano presi in considerazione.

UK: Le AIR vengono condotte su ogni proposta che ha un impatto su istituti di beneficenza e sul settore del volontariato, così come sulle imprese. Le AIR devono anche considerare l’impatto sulle piccole e medie imprese e più in generale l’impatto sulla concorrenza e i problemi distributivi.

## BOX C.6

### 18.2.2.1 Quali?

AUT: Rivolgendosi ad essi specificamente.

DEN: Audizioni pubbliche (*public hearings*).

GER: Vengono decisi ad hoc dalla sezione incaricata del drafting.

POL: Istituti di beneficenza e organizzazioni non governative, minoranze.

UK: Le linee guida sull’AIR predisposte dal Cabinet Office consigliano l’uso di un test sulle piccole imprese (*Small Firms’ Impact Test*), che i funzionari pubblici dovrebbero completare, per poi registrarne i risultati. Il governo ha anche istituito lo *Small Business Service (SBS)*, che viene spesso consultato e può aiutare a costituire panel di piccole e medie imprese rilevanti, allo scopo di assistere lo sviluppo del processo di policy. Possono inoltre essere consultati lo *Small Business Council* ed altre organizzazioni di settore. Consulenze sulle questioni relative alla concorrenza vengono offerte dall’*Office for Fair Trading (OFT)*.



**D) Valutazione *ex ante* di impatto di ciascuna opzione rilevante, attraverso un metodo esplicito ed usato in modo coerente; descrizione e il più delle volte quantificazione degli effetti, esplicita selezione dei tipi di effetti da considerare**

<b>Domande</b>	<b>AUT</b>	<b>DEN</b>	<b>FIN</b>
6.4 Analisi <i>ex ante</i> di impatto di ogni opzione rilevante	N	N	Y
20. Gli effetti sono presentati:			
a) soltanto in termini qualitativi			
b) principalmente in termini qualitativi		Y	
c) sia in termini qualitativi che quantitativi			Y
d) principalmente in termini quantitativi	Y		
20.1 Misure quantitative (se presenti) sono:			
a) principalmente indicatori fisici			
b) principalmente costi e benefici monetizzati	Y	Y	
c) altro (specificare)			
23. Quale tecnica di valutazione viene usata? ( <i>se ne viene usata più di una, marcare le risposte rilevanti</i> )			
a) Analisi costi-benefici completa ed appropriata (monetizzando tutti i costi e benefici rilevanti per la società e calcolando la variazione di benessere associata alla proposta)		Y	
b) Valutazione (possibilmente attraverso monetizzazione) dei principali costi e benefici per ogni categoria di parti interessate		Y	Y
c) Analisi costi-efficacia	Y	Y	
d) Analisi multi-criteria			
e) Analisi del rischio		Y	
f) Checklist		Y	Y
g) Altro (specificare)			

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	Y					
		Y	Y	Y	Y	Y
Y <sup>16</sup>	Y	Y	Y	Y	Y <sup>17</sup>	Y
		Y	Y	Y		Y
Y		Y				
Y			Y			
Y <sup>18</sup>	Y <sup>19</sup>				Y <sup>20</sup>	

(segue)

<sup>16</sup> Non i benefici.

<sup>17</sup> Non i benefici; questi ultimi sono descritti prevalentemente in termini qualitativi.

<sup>18</sup> Analisi dei costi.

<sup>19</sup> Valutazioni qualitative con alcuni dati.

<sup>20</sup> Costi per le piccole imprese.



**D) Valutazione *ex ante* di impatto di ciascuna opzione rilevante, attraverso un metodo esplicito ed usato in modo coerente; descrizione e il più delle volte quantificazione degli effetti, esplicita selezione dei tipi di effetti da considerare**

Domande	AUT	DEN	FIN
23.1 Se viene usata più di una delle tecniche menzionate, descrivere la situazione e specificare se una di esse è prevalente			
24. Esiste una prescrizione o almeno un orientamento ufficiale ad applicare una o più di tali tecniche? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y	Y
25. Descrivere la situazione			
26. Esiste un obbligo in base al quale le nuove misure regolative debbano essere giustificate in base ad un principio “costi-benefici”, dimostrando che i benefici attesi siano maggiori dei costi attesi?	N	N	N
27. Gli effetti sono attualizzati? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y	
27.1 È fissato o suggerito un tasso sociale di sconto (ad esempio nella Guida AIR)?	N	Y <sup>21</sup>	

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è “non sappiamo”, “non abbiamo dati rilevanti”, ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è “dipende dai casi”, “varietà di situazioni”, ecc.)

L'informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca

<sup>21</sup> In Danimarca, il tasso di sconto è fissato al 6% e indicato nel Manuale danese sull’analisi socio-economica. Si ritiene che il tasso di sconto sia in un intervallo ragionevole rispetto al concetto teorico: le preferenze intertemporali dei consumatori (pari approssimativamente ai tassi di interesse praticati ai consumatori, al netto delle tasse) ed i rendimenti alternativi del capitale. Comunque, si raccomanda che l’analisi del rischio consideri anche altri tassi di sconto per dimostrare la robustezza dei risultati stimati. Inoltre, si stima che i progetti finanziati mediante tassazione pubblica abbiano un *tax wrench* del 20% sul costo netto.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
(Cfr. BOX D.1)						
N	N	N	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX D.2)						
N	N	N	Y	Y	N	Y
	Y	Y	Y	Y	N	Y
Y	N	N <sup>22</sup>		Y <sup>23</sup>	N	Y

<sup>22</sup> Un tasso sociale di sconto non è definito ufficialmente. Di conseguenza vengono usate come benchmarks indagini svolte periodicamente dagli organismi pubblici.

<sup>23</sup> È raccomandato nelle Linee Guida. Cfr. *domande 26 e 27*.

**BOX D.1**

*23.1 Se viene usata più di una delle tecniche menzionate, descrivere la situazione e specificare se una di esse è prevalente*

- DEN: L'analisi costi-benefici (ACB) è richiesta per quelle regolazioni che prevedono opere pubbliche di grandi dimensioni. I risultati di questa analisi vengono usati come input nell'AIR. L'analisi del rischio è condotta come parte della ACB. Le checklist sono utilizzate come punto di partenza nella maggior parte delle AIR.
- NL: La checklist è usata sempre, i costi ed i benefici analizzati dove appropriato (se diventa chiaro dalla checklist che ci sono dei costi).
- SW: Anche se la checklist copre soltanto gli effetti sulle piccole imprese, gli altri aspetti vengono presi in considerazione nelle negoziazioni interdipartimentali.
- UK: La scelta della tecnica di valutazione dipende dalla singola proposta. Per esempio, quando è possibile una quantificazione completa, si fa l'ACB. Quando invece la quantificazione è più difficile, si tende ad usare l'analisi costo-efficacia. Nella pratica, il livello di quantificazione possibile si colloca di frequente a metà strada tra una quantificazione completa e valutazioni più qualitative. Queste ultime, in varie forme, sono di fatto quelle più spesso utilizzate.



**BOX D.2***25. Descrivere la situazione*

DEN: L’ACB (con l’analisi del rischio) viene richiesta solo per quelle regolazioni che prevedono opere pubbliche di grandi dimensioni.

NL: La compilazione della checklist è obbligatoria.

POL: Le Linee Guida sull’AIR presentano differenti metodi che possono essere usati, a seconda dei bisogni del ministro, ma le tecniche più usate sono l’ACB o l’analisi dei costi.

SW: Gli effetti sulle piccole imprese dovrebbero essere descritti in termini monetari, ove possibile; il *minimum* è in termini qualitativi.

UK: Gli indirizzi sull’AIR precisano che dovrebbero essere considerati tutti i costi ed i benefici di ogni opzione di policy, compresi i costi e benefici ambientali e sociali, come pure gli impatti distributivi. Ove possibile, costi e benefici dovrebbero essere quantificati.





**E) I risultati dell’AIR devono essere presentati e pubblicizzati in modo ampio e trasparente**

Domande	AUT	DEN	FIN
15. Le AIR vengono in qualche modo pubblicate? <i>Se la risposta è sì:</i>	Y	Y	Y
15.1 Dove e come?			
31. I risultati delle AIR vengono pubblicati (anche sui siti Internet)? <i>Se la risposta è no:</i>	Y	Y	N
31.1 Sono disponibili su richiesta?			Y

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è “non sappiamo”, “non abbiamo dati rilevanti”, ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è “dipende dai casi”, “varietà di situazioni”, ecc.)

L’informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca

**BOX E.1**

*15.1 Dove e come?*

AUT: Insieme al draft della regolazione durante il processo di consultazione.

DEN: L’AIR viene presentata in un *memorandum* esplicativo della proposta legislativa, ed anche pubblicato su Internet.

FIN: È parte della proposta legislativa presentata in Parlamento.

GER: Nei *memorandum* esplicativi delle nuove regolazioni.

NL: Come parte del *memorandum* esplicativo sul sito web del Parlamento e su molti altri siti Internet.

POL: Il sommario dell’AIR è parte integrante del rapporto esplicativo allegato ad ogni proposta di legge; è pubblicato con il draft legislativo sul sito Internet del ministero competente.

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	N	N	Y	Y	Y	Y

(Cfr. BOX E.1)

N <sup>24</sup>	N	N	Y	Y	Y <sup>25</sup>	Y
N		Y				



**SW:** Le AIR sono pubblicate nei rapporti delle commissioni di indagine, nei *memorandum* esplicativi del governo, o rese pubbliche quando vengono adottate le ordinanze governative (*Government’s Ordinances*). Le AIR delle agenzie regolative sono disponibili al pubblico e talvolta pubblicate.

**UK:** Le AIR parziali devono essere pubblicate sui siti web dei dipartimenti e nei documenti di consultazione. Una volta che si è deciso di procedere con la regolazione, un’AIR finale deve essere presentata in Parlamento affianco alla legislazione. L’AIR finale deve anche essere pubblicata il più presto possibile sui siti web dei dipartimenti rilevanti. Inoltre, tutte le AIR pubblicate sino ad oggi sono reperibili al seguente indirizzo: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/scrutiny/RegReporting.htm>

<sup>24</sup> Esse sono nel *memorandum* esplicativo delle nuove leggi.

<sup>25</sup> Quando si tratta di leggi, l’AIR inclusa nel *memorandum* esplicativo viene pubblicata su Internet. Per le ordinanze, l’AIR è disponibile su richiesta.





## PARTE SECONDA

### LE ESPERIENZE NAZIONALI





## 1. Austria

---

### Cosa sappiamo sullo stato dell’AIR

L’Austria è uno Stato federale. Le politiche di promozione della “migliore regolazione” (*Better Regulation*) sono promosse sia a livello federale che da parte dei *Länder*. In particolare, il Governo centrale opera attraverso linee guida, circolari e corsi di formazione. Il Cancellierato Federale emanò già nel 1992 delle Linee Guida per l’analisi fiscale.

Nell’ambito del sistema federale di governo non c’è un impegno ufficiale a realizzare le raccomandazioni del “Rapporto Mandelkern” (compresa la considerazione delle alternative alla regolazione diretta, l’uso della consultazione e la valutazione d’impatto).

I singoli ministeri sono responsabili della promozione del miglioramento della qualità della regolazione nei rispettivi settori di competenza e, in linea di principio, consultano le organizzazioni interessate.

L’AIR è obbligatoria sia per la legislazione primaria che per quella secondaria. Il ministero responsabile della proposta regolativa è tenuto a svolgere l’analisi. L’AIR deve tener conto di tutti i tipi di costi e benefici usando, come tecnica di riferimento, l’analisi costi-benefici. Allo stesso tempo, particolare enfasi è posta sui costi delle amministrazioni e delle imprese, così come sugli effetti occupazionali e sull’economia nazionale.

In Austria l’AIR si concentra in modo esclusivo sugli impatti della regolazione. Essa fa parte del processo di *Better Regulation*, ma è nettamente separata sia dall’esame delle alternative d’intervento che dalla consultazione pubblica.

Quest’ultima, in particolare, è considerata un processo distinto, anche se potrebbe avere un effetto sull’AIR (specialmente quando una bozza di AIR è sottoposta a consultazione). La consultazione pubblica, che si realizza tramite Internet, ha inizio dopo che il ministero (o *Land*) responsabile abbia elaborato una proposta regolativa e, in genere, coinvolge cittadini, amministrazioni, *Länder* e



potenziali destinatari della proposta stessa.

Il periodo concesso per avanzare osservazioni dura, di regola, almeno sei settimane. Tutti i risultati delle consultazioni sono resi pubblici e presi in considerazione dal ministero responsabile della proposta in vista della definizione finale della stessa.

Secondo i funzionari che hanno risposto al questionario della Presidenza Greca sullo stato di attuazione del Piano d'Azione del *Mandelkern Report on Better Regulation*, i principali ostacoli al miglioramento della qualità della regolazione sono, attualmente, la mancanza di risorse, di formazione e di “strumenti” appropriati. Gli stessi funzionari ritengono, inoltre, che l’AIR sia intesa talvolta come uno sforzo addizionale dalle amministrazioni e, quindi, i dipendenti statali sono spesso riluttanti ad utilizzarla: ad oggi, le AIR svolte presentano delle stime molto approssimative degli effetti delle proposte regolative. Si rende, dunque, necessario un investimento rilevante in termini di formazione del personale, da realizzare attraverso un programma apposito e completo.

L'uso dell’AIR ha già promosso una migliore qualità della regolazione, ma appare necessario un approccio integrato.

### Le caratteristiche effettive del processo di AIR

Il caso di AIR fornito riguarda le nuove linee guida sui criteri di impatto ambientale da seguire nelle procedure relative ad approvvigionamenti federali sottoposti a consultazione.

Gli obiettivi perseguiti sono indicati alla fine del documento di AIR, e si riferiscono al protocollo di Kyoto ed agli specifici obblighi del governo austriaco. Più specificamente, il programma di governo per la 22<sup>a</sup> legislatura fissa come obiettivo il “potenziamento delle fonti energetiche rinnovabili e dell’efficienza energetica”, così da incrementare la quota di energia elettrica prodotta in modo ecologico al 78,1% a partire dal 2008, conformemente a quanto previsto dalla Direttiva 2001/77/EC.

Poiché il caso esaminato riguarda una bozza sottoposta a consultazione e poiché, come detto, in Austria l’AIR è considerata un processo separato (seppure collegato) alle altre parti del processo di *better regulation* (quali la consultazione, l’esame di alternative d’intervento, ecc.) l’AIR allegata non tratta della consultazione e non contiene una specifica descrizione delle opzioni.

L’analisi prodotta è soprattutto di tipo argomentativo ed è ricca di affermazioni di principio ed obblighi collegati ad altre disposizioni legislative. Sono svolte solo delle considerazioni qualitative su alcuni costi: i costi interni amministrativi, che si prevede non aumenteranno, e che forse dovrebbero diminuire; i costi diretti addizionali connessi al passaggio all’ “elettricità prodotta in modo



ecologico” o “elettricità verde”. Nell’analisi si mostra come il prezzo dell’elettricità “tradizionale”, data l’elevata domanda, può essere molto più alto dell’effettivo costo di produzione, e che, in effetti, esso è aumentato del circa 20% solo nel 2003. “Oltre a fornire un concreto contributo alla tutela dell’ambiente e a stimolare l’innovazione di prodotto, un sistema di approvvigionamento compatibile con l’ambiente offre anche l’opportunità di risparmi di costo in vari settori”. A parte ciò, “poiché il raggiungimento degli obiettivi di protezione ambientale rientra negli obblighi statali... gli organi interessati all’approvvigionamento non devono interpretare il principio dell’efficienza economica solo nel senso della minimizzazione dei costi e massimizzazione dei benefici. In altre parole, non è solo l’effetto sul bilancio annuale di tali organi che deve essere preso in considerazione. Al contrario, occorre anche tenere conto dell’impatto su altre aree di interesse pubblico, come pure degli effetti futuri (il problema dei costi da *follow-up*)”.

Successivamente, sono elencati cinque differenti casi, e si mostra come solo nell’ultimo di questi ci sia un problema di efficienza economica nella scelta delle soluzioni compatibili con l’ambiente. “Tuttavia, in questi casi possono essere indicati i risparmi di costo conseguibili indirettamente a livello macro-economico, quali, ad esempio, un aumento della produttività del lavoro o una riduzione di congedi per malattie (un effetto che può derivare da prodotti con ridotte sostanze inquinanti o con minori emissioni di rumore), una riduzione dei costi economici complessivi di *follow-up* (calcolati nell’ordine di miliardi e dovuti ad inquinamento ambientale, come nel caso di danni materiali o di inquinamento del suolo e delle acque), miglioramenti micro-climatici (assorbimento delle polveri e delle emissioni di gas, controllo dell’umidità dell’aria, bilanciamento termico). Sebbene questi risparmi di costo macro-economico non possano essere contabilizzati in termini monetari, essi possono – nondimeno – giustificare i requisiti imposti alle caratteristiche dei prodotti, ogniquale volta tali prodotti causino costi finanziari più elevati all’amministrazione interessata”.

Il resto del documento fornisce diversi esempi specifici riguardanti i risparmi di costo collegati ad aspetti ambientali, concludendo che “un approvvigionamento compatibile con l’ambiente nella maggior parte dei casi non comporta costi diretti addizionali (rispetto a quello non compatibile) per la pubblica amministrazione... risparmi immediati sono certamente possibili nel caso di approvvigionamento di numerosi prodotti e servizi”.

Quindi, seguono argomenti (anche forti) in favore della proposta di legge. Tuttavia, per quanto le conclusioni raggiunte siano allettanti e persuasive, esse difficilmente possono essere ritenute il risultato di una vera e propria analisi d’impatto.



## 2. Danimarca

---

### Cosa sappiamo sullo stato dell'AIR



L'AIR fu introdotta in Danimarca nel 1966 per valutare gli impatti amministrativi ed economici sul settore pubblico, nonché gli effetti amministrativi sui cittadini e le imprese. Nel 1993 fu avviato un progetto sperimentale sull'analisi d'impatto; in quell'anno, l'Ufficio del Primo Ministro emise un documento sulla consultazione intra-governativa delle proposte di legge. Il documento richiedeva specificamente ai dipartimenti di analizzare i costi di adeguamento e gli impatti di tipo ambientale delle proposte di legge di rispettiva competenza.

Nel 1995 queste iniziative portarono ad una chiara e precisa politica sull'analisi d'impatto. La "politica dell'AIR" includeva la considerazione dell'impatto complessivo delle proposte di legge sull'economia e riguardava anche la relazione tra la legislazione nazionale e quella europea. Nel 1996 furono introdotti i *business test panels* al fine di stimare l'onere regolativo imposto alle imprese dalle proposte di legge. Nel 1997 il Parlamento danese pubblicò il primo rapporto sui costi amministrativi ed il loro impatto sull'economia. Nello stesso anno, i *business test panels* furono perfezionati ed istituzionalizzati. Dal 1998 l'AIR considera in modo esplicito l'impatto amministrativo sulle imprese. Nello stesso anno fu insediata una Commissione sulla Regolazione (*Regulatory Commission*) con il compito di monitorare l'implementazione della politica regolativa danese; inoltre, il governo adottò una checklist per l'analisi delle proposte di legge, basata sul modello fornito dall'OCSE. Nel 2003 il governo danese commissionò uno dei pochi studi comparativi sistematici sulle modalità con cui i governi analizzano gli oneri della regolazione.

L'AIR si applica sia alla legislazione primaria che agli atti di trasposizione delle direttive comunitarie, mentre in genere non è richiesta per la regolazione secondaria. Tuttavia, il ricorso ai *test panels* è obbligatorio anche per tale regolazione, qualora essa implichi delle conseguenze amministrative rilevanti per le imprese. È sempre svolto un controllo di qualità circa gli aspetti dell'AIR che si riferiscono alle conseguenze sul settore pubblico. Affinché una proposta di legge possa essere presentata in Parlamento è richiesta l'approvazione del Ministero delle Finanze sugli effetti attesi per il settore pubblico. Gli altri ministeri sono consultati ed esercitano un controllo di qualità nelle rispettive aree di competenza. Tra questi figurano il Ministero dell'Economia e delle Imprese ed il Ministero dell'Ambiente.

L'AIR è anche richiesta nella valutazione *ex post* delle norme esistenti: ogni anno il governo sceglie circa 15 nuove leggi che devono essere sottoposte a verifica dopo tre anni dalla loro adozione. Tuttavia, tale controllo non

richiede un uso rigoroso dell'AIR.

Le linee guida raccomandano che il processo di AIR sia suddiviso in tre fasi: monitoraggio (*screening*), definizione dell'ambito d'intervento (*scoping*) e valutazione (*assessment*).

Alcuni temi, come la concorrenza, l'ambiente e la relazione tra normativa statale ed europea devono essere trattati specificamente nell'analisi d'impatto.

Nel corso dell'AIR sono prese in considerazione più opzioni regolative, ma non esistono criteri espliciti per guidare la loro selezione. Non c'è un obbligo generale per cui i benefici delle proposte di legge debbano superare i relativi costi e, di solito, gli effetti delle opzioni sono valutati soprattutto qualitativamente. L'AIR fa ricorso ad una varietà di tecniche economiche. Tuttavia, l'analisi costi-benefici (ACB) è richiesta solo se si tratta di valutare opere pubbliche di grandi dimensioni. In tal caso, i risultati dell'analisi sono utilizzati come input nell'AIR. Quando i costi ed i benefici sono monetizzati, essi vengono anche attualizzati: il tasso di sconto (attualmente pari al 6%) è indicato ufficialmente nel manuale danese sull'analisi socio-economica ed è fissato ad un livello tale da riflettere in modo appropriato le preferenze intertemporali dei consumatori ed i rendimenti alternativi del capitale. Tuttavia, le linee guida suggeriscono che l'analisi del rischio (generalmente svolta all'interno dell'ACB) mostri anche gli effetti derivanti dall'utilizzo di altri tassi d'interesse, in modo da mostrare in che misura le stime fornite sono robuste.

In genere, la consultazione pubblica è svolta prima che la proposta di legge sia presentata in Parlamento, ma essa non è obbligatoria. Di fatto, però, si ricorre alla consultazione per quasi tutte le proposte regolative, soprattutto con il ricorso ai *business test panels*. Non esistono degli standard minimi per la consultazione. Di solito, sono consultati i potenziali destinatari delle opzioni individuate e le amministrazioni pubbliche. I cittadini hanno la possibilità di esprimere opinioni su molte proposte di legge, poiché queste sono pubblicate su Internet. La durata delle consultazioni varia a seconda dei casi e non è previsto uno specifico periodo per inviare commenti, i quali sono spesso pubblicati.

I risultati dell'AIR sono pubblicati su Internet e sono comunque disponibili su richiesta.

### Le caratteristiche effettive del processo di AIR

L'AIR fornita dal governo danese riguarda la modifica del *Danish Financial Statements Act*. Tale modifica è necessaria per adattare questa norma agli standard contabili internazionali, previsti dalla regolazione del Consiglio 1606/2002/EC relativa all'applicazione dello IAS nella Comunità europea.

Fondamentalmente, si tratta di un intervento di semplificazione attraverso cui



si rivedono alcune soglie monetarie per le piccole e medie imprese e si rendono meno rigidi alcuni obblighi, al fine di evitare un impatto sfavorevole sulle PMI. Quindi, il caso fornito spiega come i principi e le metodologie AIR possano supportare processi di semplificazione. Infatti, l'aspetto peculiare è che in questo caso i cambiamenti proposti dal governo hanno la finalità esplicita di semplificare la legislazione vigente e di ridurre l'onere amministrativo sulle imprese. Come tale, quest'AIR è differente dalle più comuni AIR che tipicamente analizzano gli effetti di nuove norme e cercano di bilanciare costi e benefici.

Le proposte di modifica sono state discusse con la comunità imprenditoriale e con organi specializzati, usando strumenti classici di consultazione ed apposite audizioni.

Tornando agli aspetti specifici di quest'AIR, e tenendo a mente le peculiarità sopra menzionate, osserviamo quanto segue:

- a) la *definizione del problema* è relativamente chiara. Essenzialmente, il problema da affrontare è la modifica della norma in vigore in modo tale da minimizzare gli oneri per alcune categorie di imprese. La definizione del problema tiene conto del processo di armonizzazione degli standard internazionali e della legislazione europea in materia. Ci si può chiedere se il problema sarebbe potuto essere definito in modo più ampio, in termini di aumento dell'efficienza del sistema di rendicontazione finanziaria;
- b) gli *obiettivi* dell'intervento sono espressi in modo semplice e chiaro. Tuttavia, non sono indicati in termini quantitativi;
- c) la *consultazione* è stata esauriente. Tuttavia, il lettore di quest'AIR non ha alcuna informazione circa l'esistenza o meno di uno specifico periodo di consultazione e le modalità con cui il governo ha sintetizzato i risultati delle consultazioni (ad esempio, con un rapporto contenente le principali stime e le argomentazioni derivanti dalle consultazioni). Nel complesso, la consultazione è stata efficace, anche se non sembra essere stata organizzata in modo sistematico;
- d) sono state considerate, in modo abbastanza completo, delle opzioni alternative. Tali alternative sono state valutate rispetto allo *status quo*. Non c'è una discussione esplicita di tutte le possibili opzioni regolative, ma data la finalità dell'intervento (ovvero rendere alcuni requisiti meno stringenti) in effetti è ragionevole considerare solo due alternative, cioè *lo status quo* e l'allentamento degli standard esistenti.
- e) *Metodologia*. Alcuni impatti sono stati quantificati, in particolare la riduzione degli oneri amministrativi pari a circa DKK 50 milioni. Non è stata effettuata alcuna analisi di sensitività e l'AIR non fornisce analisi causali più raffinate analizzando due o tre scenari alternativi (cfr. su questo aspetto, anche i commenti riferiti al caso inglese). La valutazione complessiva della

proposta regolativa è fatta attraverso una tabella usata per fornire un panorama dei risultati dell’AIR, con i minori costi su una colonna ed i maggiori oneri sull’altra. Molte voci della tabella sono semplici risposte negative (del tipo: “non ci sono aggravii di costo”). A volte è difficile stabilire se esista un’analisi che supporti la conclusione di “assenza di impatto” – sebbene nella maggior parte dei casi la conclusione sia intuitiva –. È anche fornita una breve discussione del possibile impatto sul governo centrale, sulle contee ed i comuni, concludendo che non ci sono motivi per aspettarsi degli effetti al riguardo. Anche il rapporto con la legislazione europea è analizzato in dettaglio. La tabella finale non afferma esplicitamente che i benefici della proposta regolativa ne giustificano i costi, ma questa conclusione è intuitiva visto che la tabella contiene un elenco di “no” in risposta alle domande sulla presenza di maggiori oneri;

- f) poiché si ipotizza che se i requisiti sono resi meno stringenti, le imprese ne beneficeranno, l’analisi della *conformità alla nuova regolazione e della sua attuazione* è minima. L’AIR analizza anche se l’obbligo di fornire più informazioni sulle “condizioni ambientali” possa fungere da “regolazione tramite informazione”, spingendo le imprese a ridurre gli effetti negativi sull’ambiente. Questa catena causale non è supportata da dati e dimostrazioni e non è svolta alcuna analisi su come si potranno realizzare l’effettiva attuazione e conformità alla norma.

### 3. Finlandia

#### Cosa sappiamo sullo stato dell’AIR

La Finlandia persegue una chiara politica orizzontale di *Better Regulation*, che prevede delle raccomandazioni specifiche ai ministeri. Nel 1999 un Gruppo di Lavoro di Alto Livello sulla Politica Legislativa (*High-level Working Group on Legislative Policy*) adottò un *memorandum* sulla formulazione della Politica Legislativa del Governo. Nel 2003 un gruppo di lavoro *ad hoc* presso le Segreterie Generali produsse un altro *memorandum* riguardante una serie di misure per il rafforzamento della politica regolativa (miglioramento dell’AIR e della valutazione delle alternative, miglioramento delle metodologie di consultazione, ulteriore semplificazione della normativa in vigore) e l’inclusione del drafting legislativo negli indirizzi strategici del governo. Per raggiungere tali obiettivi, il suddetto gruppo di lavoro fu insediato sotto forma di Comitato Direttivo sull’Elaborazione e la Gestione del Drafting Legislativo (*Permanent Secretaries’ Group on Law Drafting*).

In vari ministeri (Finanze, Industria e Commercio, Ambiente, Interni, Affari



Sociali e Sanità, ecc.) esistono delle politiche settoriali per il miglioramento della regolazione. L'analisi d'impatto, introdotta già a metà degli anni Settanta, fu sviluppata nel 1990. Nel 2002 la Finlandia fu sottoposta alla *Regulatory Review* dell'OCSE ("Regulatory Reform in Finland – A New Consensus for Change", maggio 2003). D'altra parte, le risposte al Questionario della Presidenza Greca affermano apertamente che non è stato ancora realizzato pienamente un approccio coerente e completo: mancano le risorse e le strutture di supporto; le attività dei vari ministeri sono controllate in modo limitato e specifico dal *Bureau of Legislative Inspection* del Ministero della Giustizia e dal Ministero delle Finanze, ma non esiste un organo centrale che controlli la qualità della regolazione; le AIR realizzate non hanno sempre raggiunto l'obiettivo di migliorare la legislazione; la formazione sembra essere riferita soprattutto agli aspetti giuridici. Il Ministero della Giustizia è attualmente impegnato nella definizione di un progetto sperimentale sulle strutture di supporto per un cospicuo numero di proposte di ampio respiro di redazione di norme.

L'AIR è richiesta per le nuove norme (sia primarie che secondarie) e deve considerare tutti i principali costi e benefici ad esse associati. Sono state emanate delle linee guida ufficiali sull'AIR. Le "Istruzioni Generali sul Drafting delle Proposte Governative" (le cosiddette istruzioni HELO, oramai quasi terminate) sono completate da specifiche istruzioni emesse dai ministeri (riguardanti, ad esempio, l'impatto sull'economia, la concorrenza e l'apertura del mercato; le imprese; gli impatti ambientali, così come l'eguaglianza, la criminalità e le questioni regionali).

La consultazione pubblica in pratica è obbligatoria, sebbene non sia prevista formalmente per legge. In genere, si ricorre ad essa in vari stadi del processo regolativo per ottenere dai potenziali destinatari informazioni e feedback sugli effetti della regolazione in esame. Gruppi diversi sono ampiamente consultati utilizzando varie tecniche (dichiarazioni scritte, circolazione di documenti, audizioni, Internet, ma non *test panels* o procedure che prevedono una pubblicità formalizzata), secondo la rilevanza e la natura del progetto di legge in esame. Il periodo di consultazione varia da due a sei settimane; i relativi risultati sono coordinati ed elaborati dalla persona (o persone) responsabili del progetto ed utilizzati per supportare o modificare la proposta. C'è la tendenza ad estendere la durata e l'ampiezza delle consultazioni (ad esempio, nelle istruzioni del Ministero delle Finanze del 2002, che attualmente sono in via di esame da parte del Ministero della Giustizia per gli aspetti di sua competenza).

Come già ricordato, è stato dichiarato che l'AIR potrebbe essere molto più efficace nel disegnare nuovi interventi di quanto sia stata sinora. Non sono previste sanzioni nel caso di mancato rispetto dei contenuti dell'AIR.

D'altra parte, secondo i risultati di altri studi, alcuni funzionari ritengono che

un approccio più stringente possa sollevare delle ostilità, o possa essere interpretato in modo burocratico, aumentando semplicemente il carico di lavoro e rallentando il processo decisionale.

### Le caratteristiche effettive del processo di AIR

L'AIR esaminata si riferisce all'Azienda statale di Navigazione, all'Azienda statale di Pilotaggio ed all'Amministrazione della Navigazione.

Quest'AIR viene considerata esemplare, per la varietà di effetti considerati. La proposta mira a scorporare le funzioni di pilotaggio e navigazione dall'Amministrazione della Navigazione, creando due nuove imprese di Stato. Allo stesso tempo, si afferma che le condizioni del servizio ed il livello qualitativo (inclusa la sicurezza del traffico navale, o i servizi collettivi come la rottura del ghiaccio) dovrebbero rimanere inalterati.

Gli obiettivi dell'intervento sono espressi in modo adeguato. Il documento elaborato dai funzionari finlandesi inizia con alcune affermazioni generali riguardanti l'efficienza economica e funzionale, la necessità di garantire la disponibilità dei servizi considerati, di migliorarne la qualità e di separare le attività produttive da quelle amministrative. Si afferma anche che i gruppi di interesse ed i consumatori sono stati ampiamente consultati e che almeno questi ultimi non si sono opposti al progetto. Al riguardo, alcune ulteriori informazioni sarebbero necessarie per comprendere i possibili conflitti che possono essere emersi; inoltre, non sono specificate le tecniche di consultazione cui si è fatto ricorso.

L'AIR fornisce anche una descrizione di alcuni effetti economici (circa le entrate dell'Azienda statale di Navigazione di Stato e di quella di Pilotaggio, nonché sulle tasse, il personale e l'erario) e della tempistica della liberalizzazione dell'assistenza in mare in inverno. Sono, inoltre, indicate le stime monetarie dei costi attuali e dei benefici (sebbene sarebbero necessarie ulteriori informazioni circa la fonte di tali stime ed il modo in cui esse sono state elaborate), nonché dati quantitativi sul personale. Secondo quanto affermato, alcuni prezzi non dovrebbero aumentare a seguito della riforma; inoltre, ci si attende una riduzione dei prezzi e dei costi di produzione. Dovrebbero essere fornite ulteriori informazioni circa il modo in cui sono state svolte tali previsioni. Non si prevedono effetti rilevanti né sull'ambiente, né sullo sviluppo regionale.

Non sono considerate in alcun modo più opzioni alternative. L'analisi riguarda una sola opzione, la cui comparazione con lo *status quo* è esplicita. Il confronto tra costi e benefici, pur non essendo ampio e sistematico, è sufficiente per giustificare la proposta. Non si fa riferimento ad alcun metodo di valutazione specifico e non c'è una particolare metodologia che debba o sia di fatto seguita nella valutazione dei costi e dei benefici dell'intervento. A parte ciò, ci sono





alcuni cenni alla questione dei rischi, ma non appaiono il frutto di un'analisi del rischio svolta *ad hoc*. Gli obiettivi dell'intervento sono chiari e tavola (seppure indirettamente, affermando che il livello del servizio ed i prezzi non saranno modificati) sono espressi in termini quantitativi, come risultati attesi. Si esclude l'esistenza di effetti indesiderati e costi indiretti.

Non sono descritti né il ruolo svolto dagli uffici coinvolti, né le fasi del processo di valutazione. Tuttavia, occorre ricordare che nel documento si chiarisce che, dati i vincoli temporali, la valutazione d'impatto allegata, che consiste di 24 pagine, è stata fortemente sintetizzata. È probabile, dunque, che tali informazioni siano contenute nel documento originale.

#### 4. Germania

##### Cosa sappiamo sullo stato dell'AIR

In base alle risposte fornite al questionario della Presidenza Greca, in Germania l'AIR è obbligatoria sia per la regolazione primaria che per quella secondaria.

Il ministero federale che assume l'iniziativa legislativa deve svolgere un'AIR prima che la proposta sia sottoposta al Governo Federale. Il Ministero Federale dell'Interno è responsabile del controllo della presenza e della qualità delle AIR e può opporsi ad un'analisi ritenuta di qualità insufficiente.

Altri ministeri sono coinvolti nel controllo della qualità delle AIR, oltre a quello dell'Interno: mentre quest'ultimo riveste un ruolo di supervisione generale e può emanare raccomandazioni sull'analisi di impatto, il Ministero Federale delle Finanze valuta l'impatto sulle entrate e le uscite del bilancio, mentre quello dell'Economia e del Lavoro valuta gli effetti sui costi per le industrie, sui prezzi, nonché sul livello generale dei prezzi e sui consumatori.

Non esistono altre sanzioni specifiche. In alcuni casi di firma congiunta, un Ministro può ritirare la propria firma da una bozza di legge prima che questa sia presentata al Gabinetto. Tuttavia, ciò accade raramente a causa di un'AIR incompleta.

I temi della *Better Regulation* sono inclusi nel Programma Formativo Permanente (non obbligatorio) per i dipendenti dell'Amministrazione Federale.

L'AIR dovrebbe coprire sia gli effetti diretti che quelli indiretti collegati alle proposte di legge. Le Regole Comuni per le Procedure (GGO) dei Ministeri Federali, che regolano il modo con cui l'attività legislativa deve essere svolta all'interno degli stessi ministeri, indicano gli impatti da considerare, ma non specificano i metodi da usare per valutarli.

L'AIR tedesca dovrebbe coprire tutti gli aspetti rilevanti dell'analisi (oneri amministrativi e di bilancio, impatto sull'occupazione, sui mercati e sull'ambiente). Tuttavia, una particolare attenzione è dedicata alla stima degli effetti sul-



l'economia, specialmente ai costi per le PMI, nonché all'impatto sul livello dei prezzi e sui consumatori. Al fine di valutare tali effetti, può essere richiesta l'assistenza del Ministero Federale dell'Economia.

Esistono sia un manuale che una Guida all'AIR (*Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*), pubblicata dal Governo Federale – Ministero Federale dell'Interno in collaborazione con l'*Innenministerium* del *Land Baden-Württemberg* e disponibile sul sito [http://www.staat-modern.de/dokumente/sm\\_bestellservice/549876/dok.htm](http://www.staat-modern.de/dokumente/sm_bestellservice/549876/dok.htm).

La consultazione pubblica è obbligatoria ed è utilizzata negli stadi iniziali del processo regolativo. Essa è svolta principalmente attraverso la circolazione di documenti e le audizioni. La consultazione dei *Länder* e delle associazioni centrali (presenti a livello federale) degli organi di governo locale è assicurata dalle GGO. Il processo di consultazione coinvolge anche gruppi di specialisti a livello federale ed associazioni del settore privato.

È previsto un tempo massimo, per ricevere i commenti, che varia in base al tema trattato e agli organi coinvolti. I risultati della consultazione in molti casi non sono pubblicati. Per la consultazione pre-legislativa non sono previsti limiti di tempo (§ 41 GGO), mentre per la consultazione formale (§ 47 GGO) il § 50 GGO fissa un periodo di quattro settimane.

Tuttavia, leggendo i paragrafi del GGO riferiti all'AIR (§ 43, 5 e 44), non si trova alcun riferimento alla consultazione. Ciò dipende dal fatto che in Germania le consultazioni non sono considerate una parte integrante dell'AIR e non è obbligatorio pubblicarne i risultati all'interno della relazione illustrativa. Qualora tali risultati siano pubblicati, essi sono disponibili sulla pagina web del ministero responsabile della proposta legislativa.

In molti casi, non esiste un'AIR dettagliata pubblicata come documento ulteriore e separato. Al contrario, l'AIR è presentata come un elemento del processo di elaborazione di una norma ed è pubblicata nella relazione illustrativa.

Per il luglio 2003 era prevista un'iniziativa di riduzione della burocrazia. Tale strategia, elaborata dal Gabinetto Federale nelle tre decisioni del 26 febbraio 2003, 6 luglio 2003 e 17 marzo 2004, non contiene alcuna disposizione sull'AIR.

Il § 44, 1 del GGO afferma che il Ministero Federale dell'Interno può emanare raccomandazioni sull'AIR. A parte ciò, si ricorre al supporto esterno. Come già anticipato, la Guida AIR fu emanata dal Ministero Federale dell'Interno (più precisamente, fu elaborata dal *Referat O 2: Semplificazione della Legge e Riduzione della Burocrazia*), che ha anche prodotto il manuale.

La formazione sull'AIR è inclusa nel Programma di Formazione dei dipendenti dell'Amministrazione Federale ed è svolta da un'agenzia governativa, la BAKÖV (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung – Accademia Federale per la Pubblica Amministrazione*).



Anche molti *Länder* (tra cui *Rheinland-Pfalz*, *Thüringen*, *Bayern*, *Niedersachsen*) svolgono le proprie AIR, in base a linee guida sviluppate in autonomia. Nei *Länder* esistono organi specifici responsabili dell’AIR che operano in modo abbastanza indipendente dal livello federale. Di volta in volta, tale organo può essere situato nel Ministero dell’Interno, in quello della Giustizia o nell’Ufficio del Primo Ministro del *Land*. Tra il Ministero Federale dell’Interno e tali organi operanti nei *Land* esistono solo scambi informali.

### Le caratteristiche effettive del processo di AIR

L’AIR esaminata riguarda un’ordinanza del Ministero Federale per la Protezione del Consumatore, gli Alimenti e l’Agricoltura che modifica l’Ordinanza di Protezione Animale sulla Custodia del Bestiame (*Animal Protection Livestock Keeping Ordinance*), coerentemente con alcune disposizioni europee riguardanti gli standard minimi di protezione dei suini.

La prima sezione (Obiettivi) riguarda la definizione degli obiettivi e delle esigenze (“Ai fini della protezione degli animali, è necessario regolare in modo più stringente, attraverso un’ordinanza, alcuni standard minimi, il cui rispetto è indispensabile per assicurare la protezione degli animali. Inoltre, questa sezione riguarda la valutazione di genere, affermando che “non si prevede alcun impatto significativo sulla politica per l’eguaglianza”).

Non è stata effettuata un’analisi del rischio. Le sezioni B (“Soluzione”) e C (“Alternative”) sono molto sintetiche. Non sono spiegati i contenuti specifici dell’ordinanza, anche se alcuni di essi possono essere desunti leggendo la sezione “Altri costi”. Non viene fatto alcun tentativo di descrivere opzioni differenti per regolare la materia e si afferma soltanto che non c’è alternativa all’introduzione di un’ordinanza, così come specificato nella prima sezione (sebbene ciò non significa necessariamente che opzioni alternative non siano state di fatto considerate, dato che il rapporto esaminato è una sintesi tradotta in inglese per facilitare il lavoro del gruppo di ricerca). In effetti, la Guida AIR richiede la valutazione di opzioni differenti e la scelta di un’opzione preferibile.

Il resto del documento riguarda la valutazione economica. I costi per il bilancio pubblico sono esaminati separatamente dagli altri costi. I primi sono distinti tra costi di implementazione e altre uscite di bilancio. “Non si prevedono costi addizionali per le autorità della Federazione, per i *Länder* ed i comuni” e “per i *Länder* ed i comuni l’implementazione è facilitata da precisi standard minimi. Il costo d’implementazione resta approssimativamente invariato”. Tuttavia, non è indicato il livello attuale di questi costi. La sezione “Altri costi” si riferisce essenzialmente ai costi per le imprese. Si afferma che “saranno necessari cambiamenti sostanziali per l’allevamento delle scrofe attraverso la conversione in allevamen-

to in gruppi” e che c’è la possibilità che gli oneri per i custodi aumentino.

Si forniscono alcune stime della variazione dei costi unitari d’investimento usando modelli di calcolo del Consiglio di Amministrazione per la Tecnologia e le Costruzioni in Agricoltura. Non ci sono stime complessive dei costi di adeguamento per i settori coinvolti o per un’impresa tipo.

L’AIR non contiene alcuna valutazione dei benefici, né qualitativa né quantitativa. In effetti, il GGO afferma solo indirettamente che i “benefici” devono essere valutati (cfr. § 43, 1 GGO, dove si dice che deve essere spiegata la “necessità” della proposta regolativa). Nell’esempio fornito, sono stati quantificati in termini monetari solo alcuni costi per le imprese e non c’è alcuna traccia di valutazione dei benefici. Ciò va valutato tenendo presenti le indicazioni del GGO sopra richiamate. A parte le indicazioni di cui al § 44, 4 (1 e 2) del GGO ci sono solo delle raccomandazioni nel manuale AIR: né la Guida né il manuale suggeriscono una specifica tecnica economica e/o un metodo quantitativo che, di regola, vanno usati. Sinora ci sono solo alcuni casi di AIR in cui sono state prodotte delle stime monetarie dei costi e dei benefici per tutti i destinatari.

Infine, nell’esempio fornito sono svolte delle considerazioni sugli effetti che la proposta avrà sui prezzi: “Non si può escludere che questi costi portino ad un aumento di singoli prezzi e ad un impatto sul livello dei prezzi, specie quello dei prezzi al consumo”.

Sebbene il Rapporto prodotto dalla Presidenza Greca affermi che i ministeri federali ed i politici responsabili dell’approvazione della legge usino i risultati delle consultazioni, l’AIR esaminata non tratta in alcun modo il tema delle consultazioni. Ciò si spiega col fatto che, secondo il GGO, la consultazione non rientra nel processo di AIR. D’altra parte, la Guida propone di condurre dei confronti di discussione strutturata (workshops) con i potenziali destinatari della regolazione e con gli esperti dei vari campi rilevanti, il che appare assolutamente condivisibile.

## 5. Italia

---

### Cosa sappiamo sullo stato dell’AIR

In Italia l’AIR fu introdotta in modo sperimentale dalla legge n. 50 del 1999 e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000. Quest’ultima descrive il processo di AIR ed i suoi contenuti, stabilendo che tutti gli schemi di atti normativi adottati dal Governo, riferiti sia a norme primarie che secondarie, sono soggetti ad AIR. A livello centrale, l’AIR è di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi – DAGL), che attualmente è anche responsabile del controllo della qualità delle AIR prodotte dai ministeri competenti, coordina le attività collega-



te all'AIR, promuove le politiche in tema di AIR. Le AIR devono essere preparate dai singoli ministeri. Al momento, non sono previste sanzioni nel caso in cui i soggetti responsabili dello svolgimento dell'analisi non la effettuano. Tuttavia, il Servizio AIR (cfr. *infra*) può richiedere ulteriori approfondimenti su aspetti specifici qualora l'AIR svolta sia ritenuta insoddisfacente.

Nel corso del 2000 e del 2001 il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) gestì un Progetto Sperimentale sull'AIR. Nel corso del 2001 fu svolta la prima sperimentazione, con il coordinamento del DAGL ed in cooperazione con il Nucleo per la Semplificazione, il Progetto AIR del DFP ed il Dipartimento per gli Affari Economici (DAE). Durante tale sperimentazione furono sottoposte ad AIR sei proposte regolative (scelte tra proposte di leggi primarie e secondarie e direttive comunitarie). Il documento di riferimento fu la "Guida alla sperimentazione dell'AIR" pubblicata nel dicembre 2000 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (in seguito pubblicata nella Gazzetta Ufficiale e successivamente fatta oggetto di una circolare del DAGL del 2001). Durante la sperimentazione i ministeri furono assistiti da un apposito help-desk situato presso il DAGL e composto da economisti, statistici, scienziati politici e giuristi provenienti dal Progetto AIR del DFP, dal Nucleo e dal DAE. Al fine di offrire ai dipendenti pubblici coinvolti nella sperimentazione gli strumenti necessari per svolgere l'analisi, fu organizzato un corso di formazione sull'AIR (che coinvolse 40 persone).

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2001 introdusse nuove disposizioni in tema di AIR, stabilendo che ogni ministero avrebbe dovuto individuare un funzionario responsabile dell'AIR. Inoltre, fu prevista una nuova fase di sperimentazione accompagnata da un'attività di formazione. La direttiva stabilì che durante questa fase sarebbero state testate forme semplificate di AIR e sarebbero stati valutati criteri di selezione per ridurre il numero di proposte da sottoporre ad AIR. Infine, fu introdotta una valutazione *ex post* delle norme in vigore (la cosiddetta VIR) che, ad oggi, non è ancora mai stata sperimentata nelle amministrazioni centrali. Nel 2002 fu creato un apposito Servizio AIR presso il DAGL. Nel corso del 2003 la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ed il DAGL organizzarono tre edizioni di un corso di formazione (di 6 giornate) trattando i seguenti temi: analisi comparata delle esperienze internazionali, elaborazione delle opzioni regolative, valutazione d'impatto sui cittadini e le imprese, valutazione d'impatto sulle pubbliche amministrazioni. Parteciparono ai corsi circa 60 dipendenti pubblici.

Nello stesso anno fu avviata la seconda fase di sperimentazione, attualmente in corso. Il Servizio AIR coordina ed assiste le amministrazioni coinvolte ed ha elaborato delle nuove linee guida da usare nel corso della sperimentazione. L'attuale fase di sperimentazione mira anche a comprendere i problemi teorici e pratici collegati all'analisi d'impatto; inoltre, si prevede di realizzare una nuova

Guida AIR (ufficiale) dopo questa fase. Di norma, ancora oggi nei processi regolativi l'AIR continua a non essere applicata.

Negli ultimi anni si è assistito ad una crescente attenzione verso l'AIR a livello sub nazionale. L'AIR è stata adottata o sperimentata a livello regionale: molte regioni hanno partecipato nel corso del 2002-2003 ad un progetto sperimentale che prevedeva sia un'attività di formazione (3 edizioni con circa 100 partecipanti), sia una fase di sperimentazione (con almeno una proposta regolativa sottoposta ad AIR per ogni regione partecipante). L'intero progetto è stato sviluppato dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il Formez. Tale progetto ha prodotto diverse analisi approfondite di proposte legislative regionali, molte delle quali riguardanti aspetti cruciali della valutazione d'impatto (definizione del problema, raccolta delle informazioni, anche tramite la consultazione, valutazione di opzioni multiple, valutazione economica, individuazione di un'opzione preferibile). Altre regioni (Basilicata, Friuli-Venezia Giulia e Toscana) hanno portato avanti dei propri progetti pilota. La Regione Toscana sperimenta l'AIR dal 2001 ed ha prodotto un proprio manuale AIR; la Regione Basilicata ha emanato un'apposita legge regionale sugli strumenti di qualità della regolazione, tra cui l'AIR. Inoltre, di recente il Comune di Lucca ha avviato un progetto di sperimentazione. Pur non esistendo un processo di collaborazione tra le unità responsabili dell'AIR a livello centrale e quelle locali (né tra queste ultime) è in corso una forma di cooperazione tra il Servizio AIR del DAGL ed il Comune di Lucca.

A livello regionale, l'AIR non è prevista da alcuna legge (ad eccezione della Regione Basilicata). In molti casi, i funzionari coinvolti nella sperimentazione del Formez hanno mostrato una buona volontà e prontezza ad apprendere la nuova metodologia. Durante tale sperimentazione, è stato creato un gruppo di consulenti per assistere le Regioni. Le analisi svolte risultano piuttosto strutturate e rigorose, dato che seguono sostanzialmente le indicazioni fornite dalla Guida AIR nazionale del 2000.

In Italia l'AIR è prodotta da gruppi di lavoro multidisciplinari guidati dal funzionario responsabile del provvedimento oggetto di analisi. Poiché i dipendenti pubblici italiani sono principalmente giuristi, durante l'attuale sperimentazione questi gruppi sono integrati da statistici, economisti e scienziati politici. Alcuni di essi sono consulenti esterni ed altri provengono da altre amministrazioni (ad esempio, dal Servizio AIR nel caso di ministeri; dal Formez nel caso del progetto di sperimentazione AIR regionale).

Sebbene ciò sia previsto dalla legge n. 50 del 1999, attualmente l'AIR a livello centrale non è obbligatoria (e, dunque, di regola è evitata) ed anche in questa fase di sperimentazione essa è applicata ad un numero esiguo di casi. Dopo la sperimentazione, l'AIR sarà obbligatoria per i disegni di legge ed i decreti ministeriali ed interministeriali.





Le direttive sono alquanto dettagliate e la “Guida alla sperimentazione” segue puntualmente le raccomandazioni OCSE ed alcuni modelli stranieri avanzati, come quelli di Regno Unito, Australia, Messico e Canada, come riconosciuto dalla *Regulatory Review* dell’OCSE pubblicata nel 2001.

Le nuove linee guida elaborate nel 2003 in parte modificano i contenuti della Guida pubblicata nel 2000. Dal punto di vista metodologico, la principale differenza riguarda l’adozione di un approccio più flessibile circa le tecniche di valutazione da utilizzare. L’analisi costi-benefici (che nella precedente Guida era considerata la tecnica da preferire) è indicata come una delle possibili tecniche per la valutazione economica delle proposte regolative, lasciando la scelta finale all’amministrazione. Inoltre, è stato introdotto un principio di proporzionalità in base al quale il grado di dettaglio dell’analisi varierà a seconda del prevedibile impatto dell’intervento. Infine, sono state introdotte delle indicazioni utili allo svolgimento della fase di monitoraggio.

Come già accennato, i contenuti e l’approccio di queste linee guida saranno testati nel corso della sperimentazione.

Il processo di analisi d’impatto è suddiviso in due stadi distinti. La differenza tra AIR preliminare ed AIR finale riguarda l’approfondimento dell’analisi. In effetti, nel primo stadio è svolta una comparazione dei vantaggi e degli svantaggi delle varie opzioni ed è selezionata un’opzione preferibile. Nel secondo stadio tale opzione è sottoposta ad un’analisi più approfondita tenendo presente che, alla luce delle ulteriori e più approfondite informazioni ottenute, altre opzioni (inizialmente scartate) possano eventualmente essere giudicate migliori.

In sintesi, il processo di AIR italiano prevede attualmente le seguenti fasi:

- *quadro normativo*. Questa fase descrive le norme esistenti a livello nazionale e sovranazionale (ovvero, europeo) che regolano la materia oggetto di AIR e che possono influenzare l’elaborazione delle opzioni. Di solito, viene svolta un’analisi comparata della normativa che regola la stessa materia in altri paesi europei;
- *definizione del problema*. Descrizione delle principali esigenze giuridiche, economiche e sociali manifestate sia dalle amministrazioni che dai privati. Questa fase include un’analisi dei rischi da evitare o ridurre attraverso l’intervento. Non c’è l’obbligo di seguire tecniche specifiche per svolgere l’analisi del rischio, per cui è possibile una mera descrizione qualitativa dei rischi;
- *obiettivi*. L’AIR deve indicare gli obiettivi dell’intervento, distinguendo l’obiettivo generale da quelli specifici. È anche richiesta l’indicazione dei risultati attesi (possibilmente in termini quantitativi);
- *individuazione dei destinatari*. Ogni AIR deve individuare le parti interessate dall’intervento. È obbligatorio distinguere tra amministrazioni, imprese e famiglie/cittadini, quantificando il numero di soggetti coinvolti (ad esem-

pio, il numero di imprese in un certo settore) e la loro tipologia (ad esempio, PMI e grandi imprese);

- *opzioni*. Pur non essendoci alcuna prescrizione normativa che obblighi a considerare una molteplicità di opzioni, la Guida AIR richiede esplicitamente di considerare alternative alla regolazione diretta, quali strumenti basati sul mercato, autoregolazione, opzioni basate sulla volontarietà, campagne informative, ecc. Lo scopo è di indurre i decisori a considerare innanzi tutto le opzioni meno costose. Per ogni opzione sono individuati i presupposti economici, sociali e organizzativi, nonché il livello atteso di conformità;
- *selezione delle opzioni rilevanti*. Considerando i presupposti delle opzioni, la loro efficacia e le criticità per i destinatari, è effettuata una prima selezione delle opzioni. Le alternative risultanti (cosiddette “opzioni attuabili”) sono sottoposte a valutazione economica a seguito della quale viene individuata un’opzione preferibile;
- *valutazione dell’opzione preferibile*. L’opzione selezionata al termine dell’AIR preliminare è sottoposta ad un’analisi più approfondita che riguarda soprattutto una più attenta identificazione e quantificazione dei costi e dei benefici per tutti i destinatari<sup>8</sup>. Non è indicata una specifica tecnica di valutazione, ma l’analisi costi-benefici è stato lo strumento finora più utilizzato, specie nelle AIR nazionali, dove è stata calcolata la variazione di benessere associata ad ogni opzione attuabile. Allo stesso tempo, molte AIR, sia nazionali che regionali, includono valutazioni quantitative (ma non monetarie) e qualitative, specie per tener conto di effetti difficili da monetizzare. In generale, la valutazione economica ha evidenziato l’assenza di dati rilevanti (sia per stimare il numero di destinatari, che per valutare costi e benefici) e/o difficoltà ad accedere ai database disponibili e per conoscerne i contenuti. La durata di molte AIR è in parte dovuta a tali problemi;
- *individuazione dell’opzione preferibile*. L’AIR si conclude con l’individuazione dell’opzione preferibile. La scelta si fonda su tre criteri: efficacia, criticità per i destinatari, efficienza (cioè, risultati della valutazione economica). È possibile che, sulla base delle ulteriori informazioni prodotte, opzioni diverse da quella identificata come preferibile al termine dell’AIR preliminare siano riconsiderate e che si giunga ad una diversa conclusione circa l’opzione preferibile. In ogni caso, tale conclusione non è vincolante: i decisori sono liberi di scegliere un’opzione diversa da quella suggerita dall’AIR.

<sup>8</sup> Questa fase dell’analisi è parzialmente diversa da quella usata in molte AIR regionali. Infatti, in questi casi la valutazione economica è svolta su tutte le opzioni attuabili in modo da selezionare quella preferibile.





Durante l'intero processo di AIR si fa di solito ricorso ad uno strumento fondamentale: la consultazione delle parti interessate. Sia le AIR nazionali che quelle regionali frutto della sperimentazione hanno fatto ricorso alle consultazioni per arricchire le informazioni a disposizione. La consultazione si rivela utile in più fasi del processo di AIR: individuazione delle esigenze socio-economiche, elaborazione delle opzioni, stima dei costi e dei benefici associati alle varie alternative. In Italia la consultazione pubblica è prevista ufficialmente<sup>9</sup>: le amministrazioni ai vari livelli, i sindacati e le associazioni imprenditoriali sono di regola consultate.

Non c'è un obbligo generale di pubblicare, ad esempio su Internet, i documenti di consultazione e le opportunità di essere consultati: ogni volta, l'amministrazione responsabile della singola AIR sceglie chi consultare, sulla base del tipo di regolazione, della necessità di informazioni, ma anche di motivazioni politiche.

Le Guide AIR in genere spiegano quali tecniche di consultazione possono essere utilizzate, quando e come. Le nuove linee guida interne sull'AIR richiedono la predisposizione di un documento di consultazione e di un rapporto sulle consultazioni (che includa i principali risultati del processo di consultazione). Ciononostante, non esistono linee guida ufficiali sulle consultazioni all'interno dell'AIR. Nelle ultime esperienze, sia a livello centrale che (specialmente) regionale, la circolazione di documenti per ottenere commenti, i focus groups e le indagini sono state le tecniche più frequentemente adoperate.

Non è obbligatorio pubblicare i risultati delle consultazioni e spiegare se ed in che misura i decisori hanno tenuto conto delle informazioni e dei commenti ricevuti. Non esiste un periodo stabilito per proporre commenti sulle proposte regolative ed i relativi effetti. Inoltre, non è previsto alcun obbligo di pubblicare i risultati dell'AIR, anche se essi sono disponibili su richiesta.

### **Le caratteristiche effettive del processo di AIR**

Il caso in questione è tratto da un'analisi d'impatto di una proposta regolativa del Ministero delle Attività Produttive che riguarda la produzione e la vendita di prodotti da forno tipici italiani (panettone, pandoro, colomba, ecc.).

L'AIR è stata svolta da un gruppo di lavoro coordinato dal ministero responsabile e composto sia da funzionari provenienti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che da componenti di altri ministeri e del Servizio AIR.

---

<sup>9</sup> L'art. 20 della legge 59/1997, così come modificato dalla legge 229/2003, afferma che "gli organi responsabili di direzione politica e di amministrazione attiva individuano forme stabili di consultazione e di partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza delle categorie economiche e produttive e di rilevanza sociale, interessate ai processi di regolazione e di semplificazione".



Innanzitutto, da un'analisi della normativa in vigore, è risultato che nel settore considerato non esiste alcuna norma, tranne un codice di condotta del 2003 contenente alcuni standard di qualità ed adottato da una delle associazioni dei produttori.

In secondo luogo, è stata svolta un'analisi delle principali esigenze (ovvero delle ragioni per cui sarebbe necessario introdurre una nuova regolazione) attraverso un'ampia consultazione di tutti gli interessati (rappresentanti degli industriali, degli artigiani e dei consumatori). Le consultazioni (avvenute solo sotto forma di riunioni con i rappresentanti delle associazioni) hanno riguardato soprattutto l'esatta identificazione delle esigenze, ma sono state anche utilizzate per meglio elaborare le diverse opzioni.

È stata svolta un'analisi macro di settore, fornendo dati sul fatturato e la quota di mercato del comparto industriale e di quello artigianale. La conclusione è che il settore è in espansione e si prevede un'ulteriore crescita negli anni a venire collegata ad un incremento delle esportazioni.

Sono stati fissati tre obiettivi:

- tutela del consumatore (attraverso un mercato più trasparente);
- valorizzazione dei prodotti da forno realizzati con ingredienti di qualità;
- miglioramento della regolazione, attraverso norme più certe e chiare.

È stato anche stabilito un risultato atteso, espresso in termini quantitativi.

L'AIR individua due opzioni alternative rilevanti. La prima consiste nella pubblicizzazione dei requisiti standard dei prodotti considerati di qualità soddisfacente. Tale opzione può essere realizzata in due modi differenti: a) una campagna informativa (finanziata dalle imprese o dall'amministrazione); b) una campagna informativa (finanziata dalle imprese o dall'amministrazione) associata ad un intervento regolativo.

La seconda opzione considerata consiste in una norma finalizzata a regolamentare il settore. Anche in questo caso, si individuano due "sotto opzioni": a) regolazione tramite certificazione di qualità ("bollino di qualità") per individuare chiaramente i prodotti preparati con specifici ingredienti e procedure; b) una regolazione diretta ad attribuire una specifica denominazione ai prodotti preparati con specifici ingredienti e procedure. Quest'ultima opzione sarebbe più pervasiva di quella *sub a*).

Nell'AIR si afferma che, dopo aver considerato la praticabilità di ogni opzione dal punto di vista istituzionale e socio-economico, un'opzione ulteriore, consistente nell'attivare la procedura comunitaria per l'ottenimento della cd. "specificità tradizionale garantita" (STG), è stata ritenuta inattuabile.

Per ogni opzione rilevante sono stati analizzati i presupposti organizzativi e finanziari. Ciò ha condotto alla stima dei costi attesi della campagna informati-





va (€ 300.000/400.000 *una tantum*) e di quelli associati all'istituzione di un'apposita struttura per le attività legate all'implementazione dell'opzione "bollino di qualità" (€ 20.000/25.000 l'anno). Quanto all'opzione "denominazione" (cfr. *supra* opzione 2 *sub b*) è stata svolta una valutazione qualitativa dei costi di adeguamento per l'amministrazione<sup>10</sup>.

La principale fonte informativa utilizzata per produrre le stime monetaria è stata la "precedente esperienza" in attività simili.

Quanto alla valutazione degli effetti delle opzioni selezionate, nell'AIR si fa riferimento a "schede di analisi costi-benefici". Si afferma che, in relazione ai vari destinatari, sono stati valutati i seguenti effetti:

- un possibile aumento della domanda connesso ad un aumento della qualità dei prodotti da forno;
- una possibile crescita del fatturato degli industriali del settore a seguito di un incremento della domanda dei prodotti di alta qualità (si stima che tale effetto sarebbe più elevato nell'opzione "campagna informativa");
- costi di adeguamento (dovuti alla campagna informativa, ai maggiori investimenti ed agli oneri amministrativi).

È stata anche svolta una valutazione degli aspetti distributivi, specialmente riguardo all'effetto "spiazzamento" tra prodotti artigianali e prodotti industriali. Si specifica anche che, durante la valutazione, è stata adottata una "ipotesi di neutralità" circa il trasferimento dei costi dai distributori ai consumatori (secondo la quale i primi trasferirebbero i maggiori oneri sui secondi).

Nel documento allegato tutti questi effetti (identificati separatamente per ogni categoria di destinatari) sono in genere espressi in termini non monetari. Gli autori spiegano che questa scelta deriva soprattutto dalla mancanza di dati e dalle difficoltà di ottenerli. In effetti, durante la comparazione delle opzioni è stato attribuito un peso maggiore all'obiettivo di tutela dei consumatori. Tuttavia, non è stato possibile quantificare il beneficio consistente nella riduzione della probabilità di acquistare un prodotto di qualità inferiore alle attese. L'eventuale studio necessario per stimare questo effetto è stato considerato troppo costoso.

L'opzione di regolazione diretta (sub opzione di "denominazione") è stata considerata la migliore. Si ritiene che essa produrrà il più elevato incremento del fatturato del settore industriale (e forse anche di quello artigianale) ed un aumento della qualità dei prodotti, portando ad un maggior benessere per i consumatori.

<sup>10</sup> In riferimento all'opzione di regolazione diretta è stata anche svolta un'analisi giuridica volta ad indagare la sua compatibilità, sia con la riforma costituzionale (Titolo V della Costituzione che assegna nuove competenze ai governi sub nazionali), che con la normativa comunitaria, nonché i relativi effetti. Tale analisi è stata principalmente rivolta agli aspetti di tutela della concorrenza.

Allo stesso tempo, si ritiene che i relativi costi di adeguamento (sia per le imprese che per le amministrazioni) siano inferiori rispetto alla sub-opzione “bollino di qualità”.

### Un esempio di AIR regionale

Un'altra AIR che abbiamo analizzato riguarda una proposta di legge della Giunta della Regione Piemonte relativa alla sicurezza sulle piste da sci.

L'AIR inizia con l'analisi del quadro normativo, da cui risulta che non esistono norme, né nazionali, né europee, che regolano il settore. Anche il Piemonte è al momento privo di una specifica legislazione.

Le esigenze sociali ed economiche derivano dalla rilevanza che il settore sciistico riveste sia da un punto di vista culturale che economico. Per identificare in modo più puntuale tali esigenze, nell'AIR sono forniti dati sul numero di sciatori, sul fatturato delle società di gestione degli impianti di risalita e sul numero dei loro dipendenti. Si riporta anche una stima dell'effetto moltiplicatore delle altre attività economiche (ricreative, commerciali, ricettive, ecc.).

I principali rischi che l'intervento cerca di evitare sono: a) il mantenimento o l'aumento dell'attuale tasso di incidenti sulle piste da sci; b) una diminuzione progressiva della pratica dell'attività sciistica correlata alla percezione che le attuali misure di sicurezza sulle piste da sci siano inferiori rispetto a quelle delle Regioni concorrenti. È stata svolta una valutazione della prima tipologia di rischio limitandosi ad un sottoinsieme di stazioni/compressori sciistici ritenuti rappresentativi.

Sono stati identificati un obiettivo generale (contribuire positivamente all'aumento della domanda sciistica e, dunque, turistica, attraverso il miglioramento della sicurezza sulle piste da sci) ed un obiettivo specifico (ridurre il numero di incidenti sulle piste da sci). A tali obiettivi sono stati associati degli indicatori quantitativi.

Quanto alla consultazione, il documento riporta i principali risultati con essa ottenuti. Inoltre, sono sintetizzati soggetti, tempi, temi e tecniche utilizzate. Le consultazioni hanno avuto luogo sia nel corso dell'elaborazione delle opzioni, che durante la raccolta dei dati necessari per identificare i rischi e stimare i costi ed i benefici associati alle opzioni. Sono state condotte interviste telefoniche e via e-mail e sono stati utilizzati dei questionari.

Nell'AIR vengono individuati sia i destinatari dell'intervento, distinti tra diretti ed indiretti, che le pubbliche amministrazioni coinvolte nell'intervento stesso.

Per quanto riguarda le opzioni, sono state considerate (oltre all'opzione zero) tre alternative: a) un'opzione di regolazione diretta (che impone interventi strutturali alle piste da sci, nonché un codice di condotta per gli utenti); b) un'opzio-





ne di informazione all'utenza (attraverso una campagna informativa da parte dei gestori sui principali rischi per gli sciatori); c) l'opzione "Francia" (che consiste nell'adottare il modello francese, in base al quale viene offerta la possibilità di acquistare un'assicurazione giornaliera assieme allo skipass). Sono poi illustrati, per ogni opzione, i presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali e le conseguenti criticità per i destinatari dell'intervento; inoltre, è svolta una breve analisi dell'efficacia e delle possibilità di attuazione. Considerando tutti questi aspetti, è effettuata una prima selezione delle opzioni, concludendo che, a parte l'opzione zero, solo l'opzione di regolazione diretta può essere realizzata.

Il documento di AIR include una sintesi delle stime dei costi e dei benefici per ogni categoria di destinatari delle due opzioni. Inoltre, basandosi sulle stime dei costi sociali degli incidenti automobilistici, è fornita una stima del costo medio di un incidente sulle piste da sci.

In riferimento all'opzione di regolazione diretta, gli effetti derivanti dalla mera introduzione delle nuove misure di sicurezza sono confrontati con quelli associati, oltre che alla previsione di tali misure, all'introduzione del casco obbligatorio per i minorenni (di 14 o di 18 anni).

Sono calcolati i flussi di cassa per l'opzione zero e per le tre tipologie di opzione di regolazione diretta considerate. L'indicatore economico utilizzato è il Valore Attuale Netto (VAN). Dalla considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza), della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi prefissati (efficacia) e delle criticità per i destinatari si evince che l'opzione migliore è quella di regolazione diretta. Tra le tre sub-opzioni, quella *sub a*), che prevede la sola introduzione di nuove misure di sicurezza, presenta il VAN più elevato.

## 6. Olanda

---

### Cosa sappiamo sullo stato dell'AIR

È dal 1985 che in Olanda vengono prodotte analisi di impatto. L'AIR è stata introdotta come uno dei principali strumenti per affrontare la complessità e l'inefficienza del processo regolativo. In questo paese, l'introduzione dell'AIR è stata anche collegata ad un tentativo di modificare la "governance regolativa", rendendo il processo di regolazione più trasparente e aperto agli interessi diffusi<sup>11</sup>.

Nella prima fase di implementazione dell'AIR, la responsabilità politica per la

---

<sup>11</sup> OECD, *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publications, 2002.

qualità della legislazione fu assegnata al Ministro della Giustizia. Quindi, nel 1989 venne istituita all'interno di questo dipartimento una direzione generale per la politica regolativa, con il compito di revisionare tutte le proposte legislative. Nel 1992, facendo seguito alle raccomandazioni del Ministro della Giustizia, il governo olandese ha prodotto nuove linee guida sulla regolazione. Queste ultime riguardavano soprattutto la qualità del drafting legislativo e la procedura di consultazione. Un'innovazione importante di queste linee guida è stata la richiesta di attuare l'AIR.

Il 1994 è indicato come l'anno cruciale per il rilancio dell'iniziativa della valutazione d'impatto. Allo scopo di ridurre gli oneri burocratici ed i costi di adeguamento a carico delle imprese, venne elaborato il programma "Competitività, deregolamentazione e qualità legislativa" (noto anche come programma MDW), una pietra angolare dell'agenda politica del nuovo governo. Il focus su competitività ed efficienza della regolazione economica ha condotto a due principali ulteriori innovazioni. In primo luogo, il Ministero degli Affari economici ha iniziato ad assumere la responsabilità per la nuova politica di miglioramento della regolazione (*Better Regulation*). In secondo luogo, la definizione della qualità regolativa è stata estesa fino a coprire in modo esplicito l'impatto economico della regolazione.

L'AIR riguarda la legislazione sia primaria che secondaria (anche se non tutti gli aspetti di legislazione subordinata). Non è invece coperta da AIR la legislazione di terzo livello (decreti ministeriali). Per quanto riguarda la legislazione primaria e secondaria, viene sottoposta a riesame soltanto quella che ci si aspetta abbia un impatto significativo. Non ci sono tuttavia chiari standard per decidere cosa si intenda per impatto "significativo".

L'approccio olandese all'AIR è caratterizzato da un uso flessibile di tre checklist: alcune domande riguardano l'impatto economico e sulle imprese (*Business Effect Test*, BET checklist, 1997); altre riguardano l'impatto ambientale delle regolazioni proposte (1996); l'ultimo gruppo di domande si occupa di fattibilità e attuazione (1995). Fino a tempi recenti, tre dipartimenti hanno condiviso la responsabilità della conduzione delle politiche di qualità della regolazione: il Dipartimento per gli Affari Economici, il Dipartimento dell'Ambiente e il Dipartimento di Giustizia.

Le checklist si applicano ad un set di regolazione primaria e secondaria, che viene identificato da uno specifico gruppo di lavoro nominato da una commissione per la riforma della regolazione presieduta dal Primo ministro. Vi è una distinzione tra una prima fase, detta di "esplorazione rapida" (*quick scan*), che precede l'inizio del drafting, e una seconda fase detta di "valutazione estensiva d'impatto" (*extended IA*), durante il processo di drafting.

Le risposte alla checklist sono contenute nella sezione specifica del *memoran-*





*dum* esplicativo che accompagna la bozza della misura regolativa proposta. Si deve sottolineare che l’AIR è pubblica, ma non nella fase di consultazione. Essa viene resa pubblica quando la bozza di legislazione viene inviata al Parlamento.

In ogni ministero, le AIR sono condotte da funzionari dipartimentali, ove necessario con il supporto di consulenti esterni. Se non viene prodotta alcuna valutazione d’impatto, o qualora quest’ultima risultasse insoddisfacente, ciò viene registrato nella nota di presentazione che accompagna la proposta al Consiglio dei Ministri.

Esistono due unità centrali, ufficialmente responsabili per il “controllo di qualità” delle AIR, con circa 20 persone che vi lavorano a tempo pieno. Si tratta, da un lato, dell’Ufficio per l’iniziativa legislativa (*Proposed Legislation Desk*), una unità situata all’interno dei tre ministeri competenti (Giustizia, Affari Economici, Ambiente); e, dall’altro, dell’Organo consultivo sugli aggravati amministrativi (*Advisory Board on Administrative Burdens*, Actal: [www.actal.nl](http://www.actal.nl)), che è un’organizzazione indipendente. Non vi è formazione sistematica all’uso della checklist BET o di altre checklist, ma solo occasionale e *ad hoc*.

Nel 1998 il nuovo governo ha lanciato delle nuove iniziative per affrontare con strumenti innovativi il problema dei “*red tape*” e degli oneri regolativi. Una di queste iniziative, il “Modello del costo standard” (*Standard Cost Model*), sviluppato da Actal, riguarda in maniera specifica la misurazione sistematica degli oneri amministrativi, con obiettivi quantitativi per la loro riduzione.

Negli ultimi anni, la responsabilità complessiva dell’AIR è stata spostata al Dipartimento per gli Affari economici. La consultazione è stata rafforzata. La principale innovazione consiste nell’abolizione degli organismi consultivi neo-corporativi. Un processo aperto di consultazione e di formulazione delle politiche ha sostituito questi organismi. Documenti recenti, pubblicati dall’OCSE e dalla Presidenza Greca dell’UE, sottolineano che questo processo non è stato però ancora completato: alcuni organismi corporativi mantengono una presa sui processi regolativi, e la consultazione non è obbligatoria, né vi è una procedura standard per condurla. Tuttavia, per l’elaborazione legislativa in specifici settori, si fa uso di una consultazione abbastanza ampia. Nel caso qui esaminato la procedura di consultazione appare molto ben condotta (*notice-and-comment*)<sup>12</sup>.

Al momento, il governo sta progettando una guida per l’analisi delle proposte di legislazione dell’UE. Si tratta di un lavoro in corso. Vi saranno anche delle linee guida su come e quando sviluppare ulteriormente le AIR comunitarie.

<sup>12</sup> La consultazione non è obbligatoria, né vi è una procedura standard attraverso la quale condurla. Tuttavia, per parti specifiche di legislazione, nella messa a punto si utilizza una consultazione alquanto estensiva.

## Le caratteristiche effettive del processo di AIR

L'AIR presa in esame riguarda il controllo e la riduzione degli effetti dannosi che potrebbero essere provocati dai coltivatori di orticole in serra. Il decreto proposto sostituirà quelli esistenti e già operativi. Questa regolazione è stata sottoposta all'AIR seguendo il parere di Actal. Con riferimento agli aspetti specifici di questa AIR, possiamo osservare quanto segue:

- *definizione del problema e giustificazione dell'intervento* non sono menzionati nella sintesi, che inizia con una descrizione della cornice legislativa e di come sono stati raccolti i dati. Tuttavia, queste indicazioni sono reperibili in altre parti delle 65 pagine del *memorandum* esplicativo dell'AIR (di cui, per ragioni di efficienza, solo 12 pagine sono state selezionate per la traduzione). Si può sottolineare come l'AIR debba essere concepito sia come documento tecnico, che come strumento di comunicazione (un documento breve e leggibile, che informi i cittadini e l'industria soggetta a regolazione sui problemi affrontati dalla regolazione proposta);
- *gli obiettivi di policy* sono anch'essi menzionati soltanto nel *memorandum* originale. La sintesi spiega che questo esercizio riguarda la riduzione degli oneri amministrativi;
- *consultazione*: una parte specifica del *memorandum* esplicativo è dedicata alla consultazione. A seguito della pubblicazione della bozza di decreto sono stati ricevuti diciotto commenti scritti. È stata seguita una procedura di *notice-and-comment*. Anche il *memorandum* originale illustra i commenti e le opinioni ricevute e specifica se e come questi sono stati presi in considerazione;
- *opzioni alternative di regolazione* non sono state prese in considerazione. Né è stato usato lo *status quo* come base di riferimento per la valutazione degli impatti regolativi;
- *metodologia*: l'impatto viene misurato rispondendo a precise domande delle checklist, sugli effetti attesi a carico di imprese, ambiente, nonché su adeguamento ed attuazione;
- *il BET (test sugli effetti a carico delle imprese)* è stato in grado di stimare il numero di imprese e/o coltivatori colpiti dalla nuova proposta di regolazione, la natura e la scala dei costi amministrativi della proposta di decreto. È stata fatta una distinzione tra costi interni ed esterni. Viene fornita una stima precisa di questi costi amministrativi, accuratamente definiti. Invece, l'analisi dei benefici per le imprese è di gran lunga meno sviluppata. Ciò dipende dal fatto che quest'AIR si occupa delle riduzioni degli oneri (come nel caso danese). Di conseguenza, il problema non è tanto stabilire l'intera gamma di benefici della regolazione proposta, e se essi possono giustificare i costi, ma affrontare con incisività la riduzione degli oneri amministrativi.





Come detto sopra, il caso di studio contiene anche i principali risultati raggiunti da Actal e le sue stime sui costi amministrativi;

- *il test ambientale* elenca i benefici in termini di protezione ambientale ovvero riduzione del consumo di energia, dei fertilizzanti e dei prodotti per la protezione delle piante e, di conseguenza, delle emissioni. Il test è in grado di mostrare la percentuale della suddetta riduzione nel consumo, ma non di monetizzarla;
- *analisi della conformità e dell'attuazione*: tale test riguarda la questione della praticabilità dell'opzione regolativa e dell'attuazione. Questa parte dell'AIR contiene una stima dei bisogni attesi da parte dell'autorità competente, affinché essa applichi il decreto proposto. Vi sono inseriti anche commenti del Consiglio dei Procuratori Generali (*Board of Procurators General*);

L'approccio olandese all'AIR sembra indirizzarsi verso l'elaborazione di differenti serie di dati, per esempio sull'impatto ambientale, sulle imprese e sulla fattibilità-attuazione della regolazione. Un bilancio costi-benefici viene fatto dai *policy makers* ed, eventualmente, dagli attori politici. La scelta dell'alternativa legislativa deve essere giustificata ma, una volta fatto ciò, l'AIR deve solo rendere trasparenti gli effetti e bilanciarli.

La *metodologia* è chiara. Essa è focalizzata (anche se non esclusivamente) sulla valutazione dei costi di conformità. Sembra che le checklist richiedano una valutazione di due tipi di benefici: a) a favore delle imprese; b) a favore dell'ambiente. La letteratura sul caso olandese non contiene alcuna informazione sulle percentuali di AIR che contengono un'analisi dei benefici. Né sappiamo in quanti casi (in percentuale sul totale delle AIR per anno) i benefici siano stati quantificati e monetizzati.

Un'altra serie di questioni metodologiche fa riferimento alla valutazione del rischio. Quest'ultima non costituisce una parte standard ed integrante dell'AIR. Aspetti di rischio sono presi in considerazione in maniera incidentale, in quanto parte degli effetti sulle attività produttive, degli effetti ambientali e giuridici.

Infine, sembra che l'AIR olandese produca un test *sui generis* relativo all'impatto della regolazione proposta sulla concorrenza, ma non abbiamo trovato evidenze su come questo test possa funzionare nell'AIR.

## 7. Polonia

### Cosa sappiamo sullo stato dell'AIR

Nel 1999 il governo polacco ha adottato il documento "Un concetto di sviluppo economico di medio termine per il Paese fino al 2002", che indicava la riforma



ma della regolazione come una priorità. Nel 2000 il governo ha deciso di sottoporre la Polonia ad una verifica della regolazione da parte dell'OCSE. Nello stesso anno è stato istituito un team per la qualità della regolazione (*Regulatory Quality Team*), presieduto attualmente dal Vice Ministro per l'Economia, il Lavoro e gli Affari Sociali, e di cui fanno parte 15 rappresentanti di diversi organi governativi. Il team è stato incaricato di operare come organo consultivo del Primo Ministro e del Consiglio dei Ministri, di collaborare con il team OCSE durante la verifica, di redigere bozze di documenti sulla riforma della regolazione, di offrire opinioni sulle azioni intraprese dagli organi amministrativi, e infine di promuovere l'istituzione dell'AIR<sup>13</sup>.

Alla fine del 2001, l'AIR è divenuta obbligatoria per tutti i disegni di legge approvati dal Consiglio dei Ministri, in base alle risoluzioni adottate dallo stesso Consiglio sulla regolazione del proprio lavoro. L'AIR copre sia le regolazioni primarie che quelle secondarie. L'ambito dell'AIR dipende dalla materia e dall'obiettivo della regolazione proposta. Non esiste una distinzione formale fra valutazione di impatto sommaria ed estesa, ma il ministero responsabile può decidere se una valutazione di impatto estesa è necessaria, a seconda dell'oggetto e dello scopo della legislazione proposta e della rilevanza dell'impatto atteso. In generale, un'analisi in profondità si applica solo alle bozze da cui ci si attende un impatto sociale ed economico considerevole. L'unità di AIR può proporre di realizzare una valutazione di impatto estesa, ma il suo parere non è vincolante. Il Consiglio dei Ministri può a sua volta chiedere al ministro competente di estendere la valutazione di impatto, nel caso in cui consideri l'AIR insoddisfacente.

Sono ammesse eccezioni: "l'AIR si basa su regole certe ma flessibili. A seconda dell'oggetto e dello scopo della regolazione, l'ambito dell'AIR è definito in modo da evitare sforzi inutili o qualunque sforzo che produca effetti relativamente modesti (...). Ogni regolazione sarà coperta da almeno un ambito minimo di AIR. Un'analisi dettagliata si applica a richiesta, considerando le capacità pratiche ed il costo della valutazione d'impatto della regolazione"<sup>14</sup>. Facoltativamente, l'AIR può essere predisposta circa la posizione del governo sul progetto di legge parlamentare.

La sintesi dell'AIR è parte integrante del rapporto esplicativo allegato ad ogni

<sup>13</sup> Il team per la qualità della regolazione è un organo consultivo e non ha alcun potere decisionale. Il Centro Governativo per gli Studi Strategici (*Government Centre for Strategic Studies*), al contrario, è un organo indipendente dai Ministri e risponde direttamente al Primo Ministro. Può predisporre valutazioni di impatto indipendenti dall'AIR predisposta dal Ministro quando lo richiede il Primo Ministro.

<sup>14</sup> W. Katner, Ministro dell'Economia, "Regulatory Reform in Poland", OECD-Stability Pact, SEE Compact, *Foundations for Investment: Progress and Challenges in Regulatory Reform in South East Europe*, atti del seminario tenuto a Thessaloniki, Grecia, 2-3 ottobre. 2001.





bozza e pubblicato insieme a questa sul sito Internet del ministero competente. Le regolazioni in via di approvazione sono anch'esse rese disponibili al pubblico.

Nel luglio 2003 sono state pubblicate le linee guida sull'AIR, contenenti le raccomandazioni sui metodi utilizzabili e le loro possibili applicazioni alla procedura dell'AIR. Programmi di formazione *ad hoc* per i funzionari del governo centrale erano già stati avviati, e continuano tuttora. Un'unità di AIR, all'interno del Centro Legislativo del Governo (*Government Legislation Centre, GLC*), è responsabile per il controllo di qualità dell'AIR, come anche per il coordinamento delle attività e la consultazione delle parti sociali.

In base alle linee guida e alla "buona prassi", l'AIR dovrebbe essere predisposta per quanto possibile nelle fasi iniziali del processo legislativo. Al momento, in Polonia questo accade principalmente per le proposte di legge, in cui ci si attende un impatto sociale ed economico potenzialmente significativo. Per quanto riguarda gli atti secondari, in cui l'impatto sociale ed economico è limitato, l'AIR viene ancora abbastanza spesso trattata in modo ritualistico (semplicemente come un obbligo formale aggiuntivo del rapporto esplicativo). Tuttavia, si registra uno sforzo persistente per cambiare questo tipo di atteggiamento. Per quanto l'impatto dell'atto secondario sia limitato, il GLC (l'unità AIR) si concentra sulla sua identificazione e raccomanda ai ministeri la quantificazione, laddove possibile.

La valutazione di impatto dovrebbe mostrare se la regolazione è la migliore alternativa e se i benefici dell'opzione selezionata sono maggiori dei costi. Non sono prese in considerazione opzioni regolative multiple e non c'è un obbligo di considerare opzioni alternative alla regolazione *command-and-control*. Tutti i costi e i benefici dovrebbero essere quantificati. Tuttavia, una valutazione di tipo qualitativo è permessa nel caso in cui ottenere dati quantitativi diventi troppo costoso in termini di tempo o di denaro. Le tecniche di valutazione impiegate più frequentemente sono l'analisi costi-benefici o l'analisi dei costi. Gli effetti sono attualizzati e un tasso sociale di sconto è raccomandato nelle linee guida.

Quando sono in discussione temi quali la salute, la sicurezza, l'ambiente, dovrebbe essere fatta un'analisi quantitativa del rischio, ogni volta che questo sia possibile. Anche gli effetti sulla concorrenza e sull'apertura del mercato dovrebbero sempre essere tenuti in considerazione. A ciascun ministero, indipendentemente dalla proposta considerata, è richiesto di prendere in considerazione gli effetti su: finanza pubblica (sia a livello centrale che locale), mercato del lavoro, competitività interna ed esterna (inclusi gli effetti di breve e di lungo periodo su date imprese), affari regionali e sviluppo. Inoltre, è necessario considerare l'impatto della bozza nell'ambito di competenza del ministero.

Per quanto concerne il controllo di qualità dell'AIR, la Polonia ha scelto un

sistema a doppio binario. L'unità AIR del GLC fornisce un parere (primo binario) sull'ambito dell'AIR e l'obiettivo della consultazione pubblica sia lavorando con funzionari responsabili del drafting nel ministero competente, sia attraverso un parere formale che accompagna la bozza durante i successivi passaggi dell'*iter* legislativo. Nel caso in cui il ministero non sia d'accordo con il parere fornito dal GLC, è obbligato a fornire una risposta ufficiale. Il parere del GLC e la risposta del ministero sono parte integrante della documentazione allegata alla bozza di proposta durante i successivi passaggi del processo legislativo, fino all'adozione da parte del Consiglio dei Ministri.

Comunque il GLC non ha il potere di bloccare la bozza. Questo può essere fatto (secondo binario) al momento della discussione o dal Comitato consultivo del Consiglio dei Ministri oppure dallo stesso Consiglio dei Ministri. Questi organi possono rifiutarsi di discutere una bozza priva di AIR. Questo è compito dei funzionari responsabili per la preparazione dell'agenda di questi organi. In ogni caso, solo il Comitato consultivo del Consiglio dei Ministri ha il potere di rinviare la bozza e l'AIR al Ministro responsabile affinché siano perfezionate.

Deve essere sottolineato inoltre che il Parlamento può rinviare il progetto di legge al Consiglio dei Ministri, quando il rapporto esplicativo è giudicato incompleto, o non viene presentata la consultazione pubblica intrapresa nella fase governativa del processo legislativo.

Non esiste invece alcun metodo di valutazione del rendimento del sistema di AIR.

La consultazione pubblica di tutte le parti interessate dalla legislazione proposta è obbligatoria. Si raccomanda di intraprendere la consultazione fin dalle prime fasi del processo; l'esperienza mostra che normalmente la consultazione pubblica ha luogo in parallelo alla consultazione inter-ministeriale (come conseguenza del fatto che al momento il processo di *law-making* polacco è caratterizzato da tempi strettamente contingentati).

Le opportunità di essere consultati non sono pubblicizzate, ma di solito vengono consultati una grande varietà di attori pubblici e privati (potenziali destinatari dell'opzione regolativa in esame, organismi pubblici, sindacati, organizzazioni di datori di lavoro, organizzazioni di attività produttive, ordini professionali, governi locali, consumatori, organizzazioni ambientaliste). Attraverso strumenti *ad hoc* si prendono in considerazione i pareri di attori o gruppi ritenuti più deboli (istituti di beneficenza, organizzazioni non governative, minoranze).

Le consultazioni sono portate avanti con una varietà di tecniche. Non esiste un obbligo legale per i regolatori di tener conto dei commenti ricevuti attraverso le consultazioni. I regolatori possono modificare la bozza a seguito dei commenti ricevuti; quando tali commenti non possono essere accolti, è previsto che essi siano presentati in un documento di accompagnamento della bozza stessa, infor-



mando che essi non sono stati presi in considerazione; in questo caso i regolatori sono obbligati a dare una risposta all'organizzazione che li ha presentati.

### Le caratteristiche effettive del processo di AIR



116

È necessario sottolineare innanzitutto che l'AIR scelta è stata una delle nove valutazioni di impatto realizzate in anni recenti dall'Ufficio del Comitato per l'Integrazione Europea (*Office of the Committee for the European Integration*). Tutte queste AIR sono state preparate sotto il controllo dei funzionari governativi e in stretta collaborazione fra esperti esterni e funzionari. Questi progetti dovrebbero essere visti come la fase pilota dell'AIR in Polonia, essendo stati predisposti prima che l'AIR fosse formalmente introdotta nell'ordinamento interno. L'esperienza dei funzionari coinvolti nella fase pilota dell'AIR è stata utilizzata nel processo di implementazione sistematica del sistema di AIR: i funzionari hanno infatti condiviso la loro esperienza durante il programma di formazione.

Il rapporto riguarda la valutazione di impatto dell'implementazione in Polonia della direttiva del Consiglio 1999/13/EC, riguardante le "limitazioni delle emissioni da preparati volatili organici dovute all'uso di solventi organici in certe attività ed installazioni".

Gran parte del rapporto è dedicata all'identificazione degli *stakeholder*, al fine di consultarli e, più in generale, al fine di quantificare i costi di adeguamento generati dalla misura. La valutazione si concentra in larga parte sui costi (e non sui benefici), e più specificamente sui costi di adeguamento. Si aggiungono poi altri costi, come la disoccupazione, i costi di formazione, i costi relativi alla creazione di nuovi posti di lavoro, la diminuzione delle esportazioni (sottolineata in particolare per quanto riguarda il settore farmaceutico), l'allargamento del "deficit del commercio con l'estero e di avvicendamento". L'aumento dei prezzi non è menzionato. I costi organizzativi che ricadono sugli organismi responsabili dell'attuazione non sono quantificati, ma alla fine del rapporto si dice che sono "considerevoli" (specialmente a livello statale, ma anche locale). I benefici, di qualunque tipo, sono appena menzionati. Questo perché le AIR preparate durante la fase pilota avevano come unico obiettivo di individuare i costi dell'armonizzazione della legislazione polacca con quella europea, per richiedere un periodo di transizione durante le negoziazioni per l'adesione.

È stata condotta una rassegna parziale degli *stakeholder*, e si sono tenute discussioni con i rappresentanti delle parti interessate, sottoposti questionari, organizzati incontri. Sono stati presentati i nuovi requisiti della direttiva (fra cui quelli collegati alla creazione di archivi e alla loro supervisione e rendicontazione), i tipi di installazione e gli altri principali provvedimenti. Il modo in cui è stata condotta la consultazione è stato descritto piuttosto accuratamente. Sono

stati individuati esplicitamente i limiti dei metodi sinora applicati in Polonia (“basati su dati relativi al consumo complessivo di solventi o alle imposte complessivamente pagate per le emissioni nell’aria dell’impresa”). Gli autori stessi non giudicano l’analisi completa e sufficiente. Comunque la sua struttura metodologica appare abbastanza sofisticata.

Il rapporto quindi elenca, a titolo di prova, sei tipi di industrie che potrebbero essere interessate alla direttiva, escludendo altri tipi di attività produttive (come, ad esempio, impianti chimici o impianti di fertilizzanti azotati). Le fonti dei dati e delle stime sono citate. Per ciascuna industria il rapporto fornisce anche una stima del numero di aziende (e quindi una stima di coloro che sono soggetti alla direttiva) e in alcuni casi il costo stimato dell’adeguamento. Alla fine del rapporto, si compie uno sforzo per stimare il costo parziale dell’implementazione della direttiva sulla base delle informazioni raccolte (circa 500 milioni di PLN, che dovrebbero probabilmente essere triplicati se le aziende non considerate fossero incluse nella valutazione).

Il rapporto ammette, implicitamente, la necessità di una “regolazione differenziata” per alcuni tipi di attività (fra cui piccoli negozi di vernici per auto e industrie tipografiche), sulla base della debolezza strutturale di tali aziende, la cui sopravvivenza sarebbe messa in pericolo dall’obbligo di adeguarsi alle nuove norme. In altri casi, il rapporto consiglia l’adozione di periodi di transizione (“almeno tre anni per le emissioni da fonte identificata e cinque anni per le emissioni diffuse, che sono più difficili da controllare”) piuttosto che una implementazione “rigorosa e rapida” della direttiva. Si raccomanda anche l’adozione di una nuova legge sul trattamento dei preparati volatili organici, così come l’incorporazione della regolazione sulle emissioni degli stessi nella politica ambientale nazionale (“come un ampliamento degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Kyoto”).

La direttiva richiedeva un atto legislativo a livello nazionale da parte della Polonia. In questo senso non veniva lasciata scelta riguardo al tipo di strumento legale da adottare. Tuttavia il contenuto di tale atto può essere inquadrato in modi diversi. Ad esempio, c’era la possibilità di una regolazione differenziata, ovvero di un trattamento differenziato delle categorie di produttori in base alle emissioni da preparati volatili organici generate e al tipo di materiali impiegati. Il rapporto fa riferimento a casi quali i piccoli negozi di vernici per auto (dove la migliore tecnologia disponibile consiste nell’uso di pistole spray HVLP, che non sono conformi agli standard di emissioni dell’annesso IIA della direttiva), le industrie tipografiche e tessili, i mobilifici.

Tuttavia, se abbiamo compreso correttamente, la conclusione del rapporto è che un “periodo di transizione più lungo per l’adeguamento” dovrebbe essere preso in considerazione (“almeno tre anni per le emissioni da fonte identificata





e cinque anni per le emissioni diffuse, che sono più difficili da controllare”). Questa è una disposizione generale. Ma, dal momento che esistono situazioni differenziate in settori produttivi diversi, in linea di principio si poteva prevedere questo periodo più lungo solo per quei settori economici che sarebbero stati più danneggiati da un’applicazione immediata degli standard fissati dalla direttiva, e non per gli altri. Questo sarebbe stato un esempio di regolazione differenziata e selettiva nell’implementazione della direttiva 99/14/EC.

## 8. Regno Unito

### Cosa sappiamo sullo stato dell’AIR

Nel 1985, la *Deregulation Initiative* rappresentò il primo tentativo su larga scala per affrontare seriamente l’AIR. Questa iniziativa fu più una forma di valutazione dei costi di adeguamento che un’AIR completa. Negli anni Ottanta, la principale responsabilità per la qualità della regolazione venne affidata al Dipartimento per il commercio e l’industria (DTI). Nel 1992, la *Deregulation Initiative* fu rafforzata e ricalibrata: vennero create sette unità operative (*task forces*), coordinate da una unità centrale del Cabinet Office.

Nel 1996, la metodologia dell’AIR è stata modificata ed è stata posta l’attenzione in maniera esplicita e sistematica anche sui benefici della regolazione mediante l’introduzione del *Regulatory Appraisal*. Un sistema di AIR integrato e completo è in uso dal 1998. La *Regulatory Impact Unit* (<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Role/Index.htm>), presso il Cabinet Office, è ora competente del controllo di qualità delle valutazioni di impatto. La RIU dispone di uno staff di esperti ed è organizzata in divisioni tematiche specifiche (“settore pubblico”, “Europa”, ecc.). Inoltre, ogni dipartimento dispone di una propria unità di analisi di impatto della regolazione (DRIU), che supporta i funzionari nella redazione delle AIR.

Il lavoro della RIU consiste sia nel monitoraggio delle nuove proposte che nella riforma della regolazione vigente, e prevede l’esame del settore pubblico e privato. L’obiettivo della RIU è assicurare che la nuova regolazione destinata ad avere un impatto sul settore privato sia giustificata dalla valutazione della qualità dell’AIR. A questo scopo, la RIU fornisce assistenza tecnica e supporto ai funzionari incaricati di redigere l’AIR. In aggiunta, un Comitato di qualità (*Quality Committee*) composto dallo staff della RIU centrale e dai funzionari delle RIU dipartimentali è incaricato della valutazione *ex post* dell’AIR prodotta, selezionata casualmente su base trimestrale. La RIU contribuisce, inoltre, ad una più ampia riforma della regolazione, valutando l’effettiva necessità della regolazione esistente ed assicurando l’implementazione del Piano di

azione del governo (*Regulatory Reform Action Plan*).

Infine, una parte consistente del lavoro della RIU è finalizzato ad assicurare che i benefici di ogni nuova proposta regolativa con effetti sul settore pubblico ne giustificano i costi. Infatti, con riferimento alla regolazione vigente, la RIU ha sviluppato un progetto per identificare, in specifiche aree, gli oneri non necessari che gravano sul pubblico impiego. I risultati di questo lavoro sono pubblicati nella serie di rapporti chiamata “Making a difference”.

Il disegno del processo di AIR prevede anche una *Better Regulation Task Force*, organismo consultivo che ha il compito di supportare i meccanismi di controllo della qualità. Il Servizio per le piccole imprese (*Small Business Service*) è incaricato di fare l’analisi dei fabbisogni specifici delle piccole e medie imprese (PMI).

Una caratteristica peculiare ed innovativa del sistema britannico consiste nel fatto che ogni anno il *National Audit Office*, un organismo indipendente, valuta un campione di AIR e dà suggerimenti migliorativi. È uno dei rari casi fra i paesi dell’Unione europea di valutazione sistematica *ex post* degli strumenti regolativi e delle istituzioni.

L’AIR è richiesta per ogni proposta regolativa (di legislazione sia primaria sia secondaria) che abbia un impatto su imprese, istituti di beneficenza o sul settore del volontariato. Di fatto, sono comprese tutte le principali proposte che riguardano il settore privato. Le proposte che riguardano soltanto il settore pubblico vengono sottoposte ad AIR a partire dal 2004.

Richieste di accordo collettivo del governo su una proposta che non sia accompagnata da AIR, non avranno l’approvazione del Gabinetto. Se, da un lato, l’AIR non è formalmente richiesta per la revisione della regolazione esistente, dall’altro, essa è nella pratica il principale strumento usato.

Le Linee Guida relative al nuovo sistema di AIR sono state riviste periodicamente. La prima versione della Guida fu redatta dalla *Better Regulation Unit* nel 1998. Successivamente, sono state pubblicate altre due versioni: una nel 2000, dal titolo “Good Making Policy, A Guide to Regulatory Impact Assessment”; un’altra nel 2003, “Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment” (<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/scrutiny/ria-guidance.pdf>).

Questo processo di revisione sistematica dei principali documenti AIR è indicativo dello sforzo di apprendere dall’esperienza. Certamente, ogni versione della Guida ha reso il processo di AIR più sofisticato. Nell’ultima versione, la principale innovazione è la valutazione della concorrenza: ogni opzione regolativa deve essere sottoposta ad un test di concorrenza. Inoltre, l’ultima versione della Guida presenta e migliora i meccanismi di AIR per analizzare le proposte di legislazione comunitaria. Il processo di analisi di impatto è diviso in fasi successive (preliminare, parziale, finale).

Si considerano più opzioni regolative e gli effetti di ciascuna opzione sono for-





mulati in termini quantitativi e qualitativi. La Guida AIR richiede che si considerino tutti i costi e benefici di ogni opzione, includendo quelli ambientali e sociali, così come gli impatti distributivi. L’AIR deve anche valutare l’impatto sulle PMI, e più in generale sulla concorrenza.

Ove possibile, i costi ed i benefici devono essere quantificati, ma la scelta della tecnica di valutazione varia da caso a caso. Il tasso di sconto è fissato sulla base dei documenti ufficiali prodotti dal Cabinet Office e dai dipartimenti. Il Tesoro aggiorna un sito web con informazioni ed indirizzi per affrontare questa delicata questione. Negli ultimi anni, alcuni dipartimenti – in particolare il Dipartimento dei Trasporti –, hanno commissionato dei manuali sul rendimento delle diverse tecniche di valutazione, come l’analisi multi-criteria e l’analisi costi-benefici. A tutti i dipartimenti è fatta richiesta di seguire le linee guida del Tesoro quando usano l’analisi costi-benefici.

La consultazione è obbligatoria ma non contempla l’approccio dell’avviso pubblico (*public notice*). È previsto che la consultazione sia avviata in una fase preliminare del processo di policy. Le opportunità di partecipare alla consultazione sono pubblicizzate, e di solito vi prende parte una grande varietà di *stakeholder*. I documenti di consultazione devono chiarire qual è l’oggetto della proposta, chi sono i destinatari, su quali temi verte la consultazione ed entro quanto tempo si possono far pervenire le risposte. Su questi documenti devono inoltre essere indicati gli estremi della pubblicazione dei risultati – la data ed il luogo, incluso l’indirizzo Internet – e vanno rese disponibili versioni cartacee, oltre che informatiche, delle risposte alla consultazione. Nel caso in cui l’amministrazione intenda modificare la proposta originaria alla luce delle risposte ricevute nel corso della consultazione, ciò deve essere specificato. Il periodo di consultazione deve durare almeno dodici settimane. I dipartimenti devono comunque rendere noti i feedback ricevuti ed illustrare come il processo abbia influenzato la policy.

Sotto il profilo istituzionale, si deve notare la rilevanza del processo di devoluzione sul sistema di AIR. Al momento, le AIR sono realizzate sia dal Governo scozzese che da quello britannico, ed i due sistemi sono indipendenti uno dall’altro.

### **Le caratteristiche effettive del processo di AIR**

Il caso di studio riguarda le proposte per il controllo degli odori e degli altri inconvenienti derivanti dal trattamento delle fogne. L’AIR “ampia” selezionata per questo progetto presenta una chiara definizione del problema e dell’effetto atteso dell’intervento. L’obiettivo non è espresso in termini quantitativi, ma descritto come “favorire il controllo degli odori nei casi in cui le negoziazioni dirette con le compagnie non hanno prodotto un risultato soddisfacente”.



L'AIR include la valutazione del rischio e le opzioni alternative<sup>15</sup> sono analizzate rispetto ai rischi associati. Per ciascuna opzione sono valutati anche i benefici. Poiché questi ultimi dipendono dal tipo di *stakeholder*, l'AIR presenta tabelle per ciascuna categoria di destinatari interessati. I benefici sono prima descritti qualitativamente, poi misurati in termini quantitativi. I problemi che emergono dalla misurazione dei valori attribuiti alla qualità della vita sono descritti in termini semplici e chiari. Considerato il margine di incertezza di questo tipo di esercizio, la valutazione di impatto fa uso di serie ed intervalli, piuttosto che tentare di comprimere artificialmente l'incertezza facendo ricorso a "crudi" numeri.

L'analisi delle opzioni regolative alternative porta alla conclusione che soltanto in due casi i benefici superano i costi. Poiché una delle opzioni prevede un codice volontario di condotta, il documento affronta la questione dell'uso di strumenti che fanno affidamento sulla buona volontà delle compagnie dell'acqua e delle autorità locali. Le conclusioni riaffermano il ruolo giocato dall'incertezza e dalle supposizioni nell'esercizio di valutazione.

## 9. Svezia

### Cosa sappiamo sullo stato dell'AIR

In Svezia, il Cabinet Office è responsabile della politica orizzontale di *Better Regulation*. Il team *SimpLex*, presso il Ministero dell'Industria, dell'Occupazione e delle Comunicazioni, è responsabile per il miglioramento della regolazione in materia di piccole imprese, mentre la *Division for Legal and Linguistic Draft Revision*, presso il Ministero della Giustizia, controlla la qualità legale e linguistica di tutte le proposte regolative. Nei diversi ministeri c'è un Segretariato legale responsabile della qualità della regolazione nelle aree di competenza.

Le nuove regolazioni che hanno un impatto sulle piccole imprese sono soggette ad AIR dal 1999 e la valutazione di impatto viene condotta secondo le linee della cd. "*SimpLex Checklist*" (vd. oltre). La checklist è unica, uguale per tutti i soggetti incaricati di produrre l'AIR.

L'AIR è realizzata per ciascuna delle tre principali fasi che caratterizzano il processo legislativo svedese. La prima fase prevede l'istituzione da parte del Governo di una commissione/comitato di indagine, il cui compito viene specificato e deciso dal governo collettivamente e all'unanimità. La commissione identifica il problema, elabora le opzioni e suggerisce una soluzione, spesso d'accor-

<sup>15</sup> Vengono considerate le seguenti opzioni: *status quo*, il regime regolativo in materia di ambiente, per portare le emissioni sotto i controlli di prevenzione locale dell'inquinamento dell'aria e sotto il controllo dell'IPPC.





do con le parti interessate. Gran parte dello staff della commissione è costituito da giuristi con formazione ed esperienza. Il Presidente riceve un budget *ad hoc* e può coinvolgere esperti, ad esempio dalle agenzie o dalle organizzazioni imprenditoriali. Il lavoro della commissione è pubblicato in un rapporto che viene fatto circolare dal governo per un periodo concordato di tre mesi. L’AIR presentata nel rapporto si concentra in primo luogo sugli effetti relativi alle piccole imprese, ma tiene conto anche degli effetti che ricadono sulle altre parti interessate. Sulla base dei risultati della consultazione e del rapporto preliminare (seconda fase), il governo sviluppa la proposta legislativa che poi sarà presentata in Parlamento. In questa fase l’AIR presentata dalla commissione viene ampliata e rivista dal ministero responsabile in considerazione della proposta finale. Dal momento che il Governo approva la sua decisione all’unanimità e collettivamente, è importante che tutti i ministri (e le rispettive unità) siano d’accordo. Tale accordo viene raggiunto in pratica attraverso un processo di negoziazione interdipartimentale finalizzato a far prendere in considerazione tutti gli aspetti della proposta. La proposta, con l’AIR in allegato, è quindi presentata al Parlamento. Dopo che la legge è stata approvata, solitamente i dettagli vengono rimandati alle ordinanze governative (regolazione subordinata) oppure alle agenzie regolative<sup>16</sup> (terza fase). Questi ulteriori interventi, se hanno un effetto sulle piccole imprese, sono ugualmente soggetti ad AIR, come la proposta legislativa di partenza. Il criterio in base al quale una proposta viene selezionata per essere sottoposta ad AIR, secondo la checklist, è che la proposta stessa sia destinata a produrre “effetti significativi sulle piccole imprese”. La selezione è condotta sulla base dell’esperienza, e prende in considerazione le conseguenze che tipicamente incidono in maniera rilevante sulle piccole imprese. Comunque, la commissione dovrebbe di solito aver già condotto un’AIR preliminare che richiede soltanto di essere integrata.

Questo significa che non tutte le proposte devono essere valutate rispetto al proprio impatto. Allo stesso tempo, è possibile che alcune proposte non siano selezionate subito, ma successivamente nel corso del processo regolativo, quando il *SimplEx Team* le esamina per la prima volta. Per questo motivo, il team dedica molto tempo e risorse a visitare le altre unità ministeriali, organizza corsi di formazione di cinque ore nelle agenzie regolative, e contatta talune commissioni/comitati di indagine per riorientarne l’approccio, ponendo l’accento in primo luogo sulle piccole imprese, e per modificare il tradizionale orientamento dei funzionari pubblici. È ovviamente difficile misurare i progressi fatti, ma que-

<sup>16</sup> In Svezia, le agenzie del governo centrale operano come regolatori indipendenti quando ricevono mandato di adottare la regolazione secondaria. Si considera che queste agenzie abbiano un ruolo importante nel semplificare e migliorare il sistema regolativo.

ste attività sono portate avanti sulla base del seguente principio: “l’analisi di impatto è uno strumento a vostra disposizione per migliorare la qualità della regolazione e renderla più adatta ai fabbisogni delle piccole imprese”.

Ogni anno il Governo presenta al Parlamento un rapporto sull’AIR. Il rapporto (di circa venti pagine) presenta le analisi di impatto realizzate nel corso dell’anno dalle commissioni di indagine, dal Governo e dalle agenzie regolative. Il rapporto si basa sulle relazioni annuali delle agenzie regolative pubblicate nel mese di febbraio e sul lavoro del *SimpLex Team* (consulenze, formazione, AIR realizzate, ecc.). Le agenzie devono presentare ciò che hanno fatto nell’anno precedente per ridurre gli oneri amministrativi sulle piccole imprese: analisi di impatto, numero di atti abrogati, soluzioni ICT, e così via.

Il Parlamento fa un controllo politico delle valutazioni di impatto su ogni atto giuridico, poiché le AIR sono inserite nel *memorandum* esplicativo che accompagna ogni proposta<sup>17</sup>.

Il *SimpLex Team* svolge un ruolo sia di monitoraggio, sia di supporto. Il *SimpLex* offre indirizzi, formazione e sostegno ai funzionari governativi, alle commissioni di indagine e alle agenzie regolative sulla checklist dell’AIR. Il team ha organizzato corsi di cinque ore su come fare l’AIR, formando circa 400 funzionari dell’amministrazione centrale. È stato fatto uso della checklist e pubblicato un manuale sull’AIR distribuito in 2000 copie a pubblici dipendenti, giuristi dei ministeri e alle agenzie.

Il ruolo di controllo del *SimpLex Team* varia a seconda degli attori istituzionali coinvolti. Per quanto attiene al Governo, il *SimpLex* approva la qualità della proposta e può bloccare il processo finché non vengono raggiunti standard soddisfacenti. L’approvazione dell’AIR è una condizione necessaria per sottoporre lo schema di testo di legge al Parlamento. In altri termini, il *SimpLex* svolge un ruolo centrale nel processo di AIR ed è l’organismo responsabile dell’approvazione delle AIR ministeriali relative alle piccole imprese. Il team scruta 1-2 proposte al giorno che hanno un impatto sulle piccole imprese. Nel 2003, sono state condotte 54 AIR sulle proposte del Governo. L’AIR non è richiesta in tutti i casi, poiché la soglia è che l’effetto sia significativo. Non sono richieste AIR sulla regolazione esistente.

Per quanto attiene al controllo di qualità sull’attività delle commissioni di indagine, in base alle risposte al questionario della Presidenza greca dell’UE, “il contatto fra queste ultime e il *SimpLex* è di tipo informale, poiché il lavoro delle commissioni deve essere imparziale e indipendente dal Governo”. Il contatto informale prevede consulenze dettagliate e scambio di documenti. Se però la

<sup>17</sup> Dal 2001 ad oggi, solo in un caso il parlamento si è dichiarato insoddisfatto della valutazione di impatto e ha respinto la proposta. Ciò ha costretto il governo a riformularla.





commissione non si attiene ai requisiti dell'AIR, oppure non ottempera all'ordinanza governativa che ne ha stabilito il mandato, viene attivato un contatto con il ministero responsabile, per assicurare che l'AIR sia realizzata secondo norma dallo stesso ministero. In questi casi (che secondo gli intervistati sono assai rari) la qualità delle valutazioni di impatto è subottimale e il ruolo dell'AIR quale strumento di miglioramento della qualità della regolazione risulta indebolito. Il processo di selezione finalizzato ad identificare quelle proposte che hanno un effetto significativo sulle piccole imprese dovrebbe avere inizio nelle commissioni, che sono un importante *target group* per il supporto, la formazione e la consulenza del *SimpLex Team*. Per migliorare le relazioni presentate dalle commissioni e giudicate insoddisfacenti, il *SimpLex Team* spesso integra i risultati parziali della valutazione con consultazioni informali rivolte alle agenzie ed alle organizzazioni imprenditoriali, per assicurare che gli effetti sulle piccole imprese siano descritti in modo esauriente.

Infine, l'ordinanza *SimpLex* prescrive che anche le agenzie, quando considerano nuove regolazioni con un impatto sulle piccole imprese, facciano l'AIR seguendo la checklist *SimpLex*. L'AIR dei regolatori indipendenti è sottoposta a consultazione, insieme alla proposta regolativa, con le parti interessate. Il *SimpLex Team* riceve le AIR dalle agenzie e fornisce anche a queste ultime supporto informale. Ciononostante, non è previsto un controllo di qualità da parte del *SimpLex* come nel caso delle proposte ministeriali. Le AIR realizzate dalle agenzie regolative vengono soltanto inviate all'Autorità Nazionale Svedese per la Gestione finanziaria (*Swedish National Financial Management Authority*), che offre consulenza e formazione. Al livello dei regolatori indipendenti, infatti, si applica la *Government's Agencies and Institutes Ordinance*, che prevede l'obbligo di realizzare le AIR ma non una checklist che dica come. La *Swedish National Financial Management Authority* fornisce per questo motivo linee guida generali sulle valutazioni di impatto<sup>18</sup>. Infine, il Consiglio Svedese dell'Industria e del Commercio per il miglioramento della regolazione (*Swedish Board of Industry and Commerce for Better Regulation*) esprime pareri su tutti i casi e fa un *follow up* annuale sulle AIR delle agenzie.

Bisogna ricordare che l'AIR è centrato sugli effetti che ricadono sulle piccole imprese e copre aspetti come i mercati, la concorrenza, le alternative alla regolazione, il monitoraggio, ecc. Non esiste distinzione formale fra un'AIR sintetica ed un'AIR estesa, ma si applica il principio di proporzionalità. È compito del Mini-

<sup>18</sup> In base alla *Government's Agencies and Institutes Ordinance*, la *Swedish National Financial Management Authority* svolge un ruolo orizzontale di consulenza per le agenzie regolative, in generale sulle valutazioni di impatto. Essa non approva le AIR (al contrario di quanto fa il team *SimpLex* a livello governativo), ma offre corsi di formazione e linee guida.

stero dell'Industria, di concerto con il ministero responsabile per area, decidere qual è il livello di AIR richiesto.

Poiché il *SimpLex Team* esamina tutte le proposte governative prima che queste siano approvate dal Governo o che si decida di presentarle in Parlamento, esso può verificare se la proposta abbia un effetto significativo sulle piccole imprese. Non sono disponibili dati sul numero di AIR che il *SimpLex Team* decide di migliorare o che fa per intero.

La checklist *SimpLex* chiede qual è il problema da risolvere e se ci siano soluzioni alternative, ma è principalmente orientata ad individuare l'eventuale incremento degli oneri amministrativi per le piccole imprese. Forte enfasi viene posta sulle implicazioni finanziarie, mentre gli impatti ambientali della regolazione sono valutati separatamente da un'altra AIR. Il Governo analizza inoltre le implicazioni di genere.

L'AIR non è disegnata per considerare e risolvere tutte le questioni rilevanti. Altri aspetti diversi dall'impatto sulle piccole imprese vengono presi in considerazione nelle negoziazioni interdipartimentali che hanno luogo durante la preparazione della proposta legislativa all'interno delle strutture governative. Il sistema mira alla decisione collettiva ed unanime di tutti i Ministri. Quando c'è un conflitto di interessi fra ministri/unità dipartimentali, questo viene risolto spostandolo ad un livello più alto nella scala gerarchica, talvolta sino al Primo Ministro, cui spetta l'ultima parola quando i Ministri sono in disaccordo.

Per valutare le diverse opzioni non viene usata una specifica tecnica economica. Si tende a preferire in primo luogo la quantificazione dei costi per le piccole imprese. In taluni casi, ad esempio quando si ha a che fare con gli effetti sulla concorrenza, la quantificazione non è sempre possibile. Allora, si opta per una descrizione qualitativa degli effetti. Affinché una proposta sia presentata in Parlamento, devono essere monetizzati i costi per il bilancio dello Stato e per le amministrazioni comunali. Le commissioni dovrebbero seguire queste regole, ma non sono previste sanzioni in caso di inosservanza. La sanzione informale è che "ovviamente la proposta della commissione, se troppo costosa per le parti interessate, non diviene realtà". I benefici vengono talvolta descritti in termini monetari, ma nella maggioranza dei casi in termini qualitativi. La tradizione svedese è incline alla descrizione qualitativa, ma l'introduzione della checklist sugli effetti per le piccole imprese marca una discontinuità in questo trend.

Durante il processo regolativo si fa ricorso alla consultazione pubblica. Questa è obbligatoria sia per il governo centrale, sia per le agenzie regolative indipendenti.

Di norma, il processo di consultazione che ha luogo durante lo sviluppo della proposta ad opera della commissione, viene realizzato mediante incontri con i soggetti interessati e le altre parti coinvolte. Spesso partecipano esperti, chiamati e pagati dal Governo per aiutare la commissione. Vengono circolati i docu-





menti e talvolta usate le indagini campionarie sulle imprese. È parte del lavoro della commissione cercare di raggiungere il più ampio accordo possibile sulla proposta ed in taluni casi assicurare che gli interessi conflittuali siano propriamente rappresentati. Quando il rapporto è completato, il Ministro responsabile lo presenta ad una conferenza stampa ed avvia il periodo di consultazione formale, che dura tre mesi.

Anche quando il Governo indirizza le regolazioni, la proposta viene generalmente sottoposta a consultazione, ma il periodo di tempo per i commenti è più breve. I documenti sono sempre disponibili su Internet, sui siti web dei ministeri. La domanda n. 12 della checklist *SimpLex* affronta il tema della consultazione delle imprese e delle autorità. Nella checklist si afferma anche che “quando si conduce un’AIR, l’autorità/ministero dovrebbe consultare, nella misura in cui ciò è necessario, i rappresentanti delle attività produttive e delle autorità specificamente coinvolte”. A seconda del settore normativo, vengono consultati diversi *stakeholder*. Nella maggioranza dei casi, vengono consultate sia le organizzazioni private (sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro, organizzazioni produttive, ecc.), sia le organizzazioni pubbliche (autorità statali ed agenzie, Corti e università), ma ogni cittadino ha il diritto di esprimere il proprio punto di vista. La lista dei gruppi di interesse e degli *stakeholder* da consultare viene completata dopo la negoziazione interdipartimentale, allo scopo di avere una rappresentazione il più ampia possibile della situazione.

Esistono linee guida per la consultazione e sono stati fissati dei requisiti minimi. I risultati delle consultazioni non sono pubblicati su Internet, ma sono disponibili per il pubblico. È obbligatorio tenere conto dei risultati delle consultazioni: nel redigere la proposta finale il governo deve motivare perché alcuni punti di vista sono stati considerati e perché altri no.

Secondo i funzionari che hanno risposto al questionario della Presidenza greca, i principali problemi da affrontare riguardano la regolazione esistente<sup>19</sup> (che ad oggi non è sottoposta ad AIR) e l’assenza di un’analisi di impatto nazionale per le proposte comunitarie. Sebbene l’AIR venga fatta per implementare le direttive comunitarie (e lo stesso vale per gli accordi internazionali), dal loro punto di vista essa dovrebbe essere preparata nella fase iniziale di trasposizione della regolazione europea, richiedendo una descrizione delle conseguenze per le piccole imprese. E l’opinione diffusa è che il momento più appropriato per fare ciò sia dopo la presentazione della proposta<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Per quanto attiene alla regolazione esistente, il Governo ha lanciato un *call for actions* per ridurre gli oneri amministrativi sulle imprese. I progetti saranno inclusi in un Piano d’azione nell’autunno 2004.

<sup>20</sup> Il Governo svedese ha approvato una decisione *ad hoc* per fare un’AIR nazionale della proposta Reach (Regolazione dei prodotti chimici nell’Unione europea).

## Le caratteristiche effettive del processo di AIR

Il caso di studio riguarda un'AIR condotta da un comitato di indagine su una proposta di regolazione nel settore delle comunicazioni elettroniche, in base ad una revisione delle direttive comunitarie in questo campo. La proposta di legislazione si riferisce alle reti di comunicazione elettronica ed ai servizi di comunicazione, che rappresentano un ambito più ampio di quello coperto dalle attuali regolazioni.

Gli obiettivi di policy sono due, e vengono illustrati nell'introduzione: la semplificazione delle regole per le imprese che accedono al mercato e la promozione della concorrenza.

Come per le opzioni, si chiarisce che "in quest'area non c'è alcuna alternativa alla regolazione", ma vengono descritte scelte dettagliate relative a specifici aspetti che non vengono regolati dalla proposta comunitaria. È presente una stima dettagliata del numero di imprese, classificate in base all'attività economica ed alle dimensioni. Sono inoltre esaminati i costi di adeguamento per le imprese, così elencati:

- tasso di notifica;
- cambiamenti nella procedura per ottenere un permesso di usare un trasmettitore radio;
- cambiamenti nella procedura per ottenere un permesso di usare indirizzi;
- tasso per consentire un trasferimento di permesso;
- cambiamenti nelle regolazioni relative alla interconnessione;
- controversie;
- informazioni di posizione per le chiamate di emergenza.

Per ogni *item*, una descrizione della regolazione vigente e dei costi che essa implica per le imprese precede generalmente la giustificazione delle modificazioni introdotte dalla nuova proposta. Ad esempio, per la tasso di notifica si spiega che "il sistema attuale di tassazione prevede tasse per le attività soggette a notifica obbligatoria e per le attività che richiedono un permesso". Con la nuova legislazione, sarà possibile pagare per la notifica, ma il comitato non propone alcuna forma di finanziamento diversa da quella basata sulla tasso già in vigore.

Vengono prodotte stime monetarie sulla tasso attualmente dovuta da coloro che richiedono un permesso per svolgere attività di telecomunicazioni e sulla tasso annuale pagata da una impresa soggetta a notifica. La stima monetaria del livello totale di tasse richieste per la notifica è desunta dai dati di bilancio attuale dell'agenzia, sulla base dell'ipotesi che l'attuale livello di attività che l'agenzia di sorveglianza realizza oggi non si modifichi. Comunque, si afferma che "è difficile stimare la dimensione della tasso a carico delle imprese individuali poiché c'è





incertezza sul numero di imprese effettivamente interessate”. Il numero totale di imprese non può dunque essere stimato, a causa della carenza di informazioni sull’avvicendamento delle attività produttive soggette a notifica. In conclusione: “non riteniamo significativo riferire circa l’impatto di costo atteso per una impresa individuale, poiché una simile stima dovrebbe necessariamente essere fondata su una quantità di assunzioni incerte”. Il risultato rischierebbe di essere fuorviante. Si può notare, tuttavia, che il livello complessivo di tasse è dello stesso ordine di grandezza del precedente.

Per riassumere, in molti casi c’è solo una descrizione dettagliata dei costi di adeguamento per le imprese, senza monetizzazione. Questa conclusione è rafforzata se si considerano gli altri *item* analizzati. L’introduzione di aste nella procedura per ottenere un permesso ad usare trasmettitori radio e indirizzi, “induce costi per le imprese che vogliono condurre l’attività in questione, come se esse dovessero pagare per il proprio permesso. Non è possibile predire la dimensione di tali costi, poiché essi dipendono dal numero degli attori interessati e dal generale stato dell’economia”. Considerazioni analoghe vengono fatte sull’abolizione dell’obbligo generale di fornire interconnessioni a prezzi che siano basati sul costo: “non è possibile calcolare le esatte implicazioni di costo di queste proposte. Ciò dipende in parte dallo stato della concorrenza nel mercato”. Similmente, sull’aumento delle controversie si dice che: “Il nuovo disegno della risoluzione delle controversie può condurre ad aumenti dei costi per le piccole compagnie. È tuttavia improbabile che le imprese di piccole e medie dimensioni siano più colpite delle grandi compagnie. Non è possibile stimare l’incremento dei costi che potrebbe verificarsi. È comunque improbabile che si tratti di somme di denaro significative”.

All’inizio del rapporto di AIR si sostiene: “alcune proposte presentate in questo rapporto possono comportare costi più onerosi per le imprese. Altre proposte riducono tali costi”. Però, non ci sono sezioni specifiche dedicate ai benefici, e nemmeno stime quantitative su questi ultimi. Il fatto che la valutazione dei costi sia qualitativa è probabilmente dovuto alle specifiche caratteristiche del caso in esame. La valutazione dei benefici è forse illustrata altrove nel rapporto<sup>21</sup>.

L’ultimo paragrafo menziona le organizzazioni consultate secondo le indicazioni della commissione di indagine. Non vengono illustrati né i risultati della fase di consultazione, né le tecniche utilizzate. Comunque, i punti di vista delle industrie vengono talvolta riportati nel documento.

<sup>21</sup> Il rapporto da cui è stata estratta l’AIR qui esaminata è un documento di circa 850 pagine. Perciò l’analisi di impatto è solo una parte della giustificazione della proposta.



## 10. Ungheria

### Cosa sappiamo sullo stato dell’AIR

L’Ungheria ha mostrato un interesse nella valutazione dell’efficacia delle proprie leggi e delle norme secondarie (sia a livello comunale che di contea) prima di molti paesi dell’OCSE, ma ora sono necessari maggiori incentivi per realizzare un’effettiva implementazione.

L’AIR fu introdotta dall’“Atto sulla Legislazione” del 1987, che stabilisce che prima dell’approvazione di una nuova regolazione i ministeri coinvolti devono analizzare, informandone il Parlamento<sup>22</sup>, gli “aspetti socio-economici da regolare, l’osservanza di diritti ed obblighi dei cittadini, gli effetti attesi della regolazione e le condizioni di attuazione [...] sulla base di risultati scientifici”. Lo stesso Atto richiede anche che, per raggiungere gli obiettivi, si valutino strumenti alternativi alla legislazione. Inoltre, esso richiede che gli organi preposti all’implementazione ed all’imposizione delle regole sottopongano al Ministero della Giustizia un rapporto sulla valutazione dell’effettivo impatto regolativo un anno dopo la loro promulgazione (cfr. *Act on Legislation XII/1987*, Sezione 18). Quindi, l’AIR è prevista anche per la valutazione *ex post* delle norme in vigore.

Quanto all’AIR *ex ante*, essa è obbligatoria per tutte le fonti giuridiche (leggi, decreti governativi, decreti ministeriali, decreti delle amministrazioni locali), ma non per le proposte parlamentari, né per le agenzie regolative indipendenti. È importante sottolineare che l’AIR è richiesta anche per la trasposizione delle direttive comunitarie.

Con il programma di riforma del 1995 furono introdotti alcuni miglioramenti: un decreto governativo affidò ad un’unità di controllo (fino al 1998, il Commissario di Governo) il compito di procedere ad una “completa e dettagliata analisi d’impatto e/o un’analisi costi-benefici” (Risoluzione governativa n. 1100/1996). Nel 1998 la responsabilità della valutazione della qualità della regolazione fu trasferita da questa “Unità per la Gestione della Regolazione” (presso l’Ufficio del Primo Ministro) al Ministero della Giustizia, “Dipartimento per l’Analisi d’Impatto, la Deregolazione e la Registrazione delle Leggi” (Risoluzione governativa 157/1998). Quest’ultimo non ha ottenuto né risorse *ad hoc*, né risorse umane e poteri per svolgere il ruolo di coordinamento e controllo del rispetto degli standard di qualità della regolazione. Il gruppo ufficialmente responsabile per il con-

<sup>22</sup> I risultati dell’analisi d’impatto dovrebbero essere messi a disposizione del Parlamento in occasione della presentazione dei disegni di legge, allegandoli all’interno della relazione illustrativa, o come documento separato. Ad ogni modo, il Parlamento non stabilisce se i requisiti per l’AIR sono stati rispettati.





trollo di qualità delle AIR è composto da due soli funzionari (un economista ed un giurista). L'Unità aveva a suo tempo elaborato l'attuale metodologia "AIR-Ungheria", ma in pratica non ha avuto accesso a tutto il materiale legislativo ed il suo ruolo di supervisione è risultato piuttosto difficile da realizzare. Infatti, il controllo di qualità non sempre è stato esercitato.

A livello ministeriale, le AIR sono prodotte principalmente dai funzionari di dipartimento. È stato programmato uno specifico programma formativo rivolto ai legislatori centrali e comunali, ma finora non è stato ancora realizzato. Sono previsti dei corsi di formazione a partire da settembre 2004, e saranno organizzati da due Università sulla base della metodologia elaborata dal Ministero della Giustizia.

Al momento, quindi, anche se è stata istituzionalizzata un'AIR provvista di tutti i requisiti, il rispetto della prescrizione giuridica deve ancora migliorare ed il sistema di AIR è considerato ad un livello sperimentale. In effetti, sebbene formalmente tutti gli atti legislativi dovrebbero essere soggetti ad AIR, solo in alcuni casi selezionati è stata effettivamente svolta un'AIR accurata, peraltro senza alcuna prescrizione riguardante la metodologia. Molte AIR contengono poche frasi, limitandosi a sottolineare gli aspetti positivi attesi dalla legislazione, descritti principalmente in termini qualitativi. Se sono presenti delle stime quantitative, si tratta principalmente di costi e benefici monetizzati. Inoltre, l'AIR è richiesta ufficialmente solo per valutare le opzioni rilevanti e per giustificare la necessità dell'intervento governativo. In genere, non è usata alcuna metodologia accurata. Per di più, la valutazione *ex post* è stata raramente effettuata e non esiste alcuna metodologia che faccia riferimento ad essa<sup>23</sup>. Non sono previste conseguenze nel caso in cui il funzionario responsabile dello svolgimento dell'AIR non produca affatto tale analisi o, comunque, ne fornisca una giudicata insoddisfacente.

Per tutte queste ragioni, sono stati progettati degli interventi futuri e la stessa legge del 1987, già modificata nel 1999 e nel 2000, è attualmente oggetto di una nuova revisione. Più precisamente, secondo il nuovo Atto sulla Legislazione, che è attualmente oggetto di dibattito parlamentare, il ruolo di supervisione dovrebbe essere più articolato.

Nel corso del processo regolativo, la consultazione pubblica non è obbligatoria e, in genere, è usata dopo l'elaborazione della bozza di legge (in effetti, non viene dedicata particolare attenzione alle fasi di definizione del problema, identificazione degli obiettivi, selezione di una molteplicità di opzioni regolative). Dalle informazioni raccolte, sembra che il processo di consultazione pubblica, quando realizzato, coinvolga principalmente amministrazioni pubbliche e comitati che

<sup>23</sup> Sul punto, cfr. OCSE, *Regulatory Reform in Hungary*, 2000, pag. 45.

includono i rappresentanti delle associazioni di categoria, specialmente sindacati ed organizzazioni civiche. Talvolta sono anche ascoltati degli esperti attraverso panel consultivi. I potenziali destinatari possono essere consultati attraverso procedure di *notice-and-comments* e tutte le altre categorie (cittadini interessati in senso lato) attraverso indagini *ad hoc*. Ad ogni modo, l'intero processo manca di sistematicità e non è strutturato<sup>24</sup>: le consultazioni sono svolte innanzi tutto in maniera informale; si potrebbe migliorare la trasparenza (né le opportunità di essere consultati, né i commenti ricevuti sono resi pubblici), anche se i risultati finali del processo di consultazione vengono pubblicati. Tali risultati possono essere utilizzati dai legislatori e dai politici, ma non esiste alcun obbligo per i regolatori di tenerne conto. L'impressione è che l'efficacia di tale procedura debba essere migliorata.

I temi principali del processo di AIR ufficialmente rimarcati sono la concorrenza, l'ambiente, le pari opportunità, i gruppi sociali o le organizzazioni deboli e le minoranze, le piccole imprese. È inoltre previsto che anche il bilancio pubblico sia sottoposto ad AIR. Tutto ciò comporta che le categorie tipicamente considerate siano le imprese, i cittadini e la pubblica amministrazione (anche se non è chiaro in che misura). In conclusione, sulla base dell'esperienza recente, l'AIR è diventata ufficialmente un elemento obbligatorio delle proposte di legge; tuttavia, deve ancora diventare una fase effettiva dell'*iter* legislativo. Ad oggi, essa non è considerata molto efficace. Ad ogni modo, la riforma in via di approvazione rappresenta un'opportunità per futuri cambiamenti.

### Le caratteristiche effettive del processo di AIR

Il caso, che mostra l'applicazione integrale della metodologia AIR e delle procedure di lavoro, riguarda la valutazione di un decreto del governo locale sul sistema di sviluppo delle acque di scolo.

La scelta del caso è motivata dal fatto che le attuali procedure ministeriali sono fortemente formalizzate e, come già anticipato, piuttosto inefficaci. L'AIR in esame<sup>25</sup> è il risultato di un progetto congiunto tra l'Ufficio del Sindaco della Città di Jászberény ed il Dipartimento del Ministero della Giustizia, avviato per analizzare gli effetti dello sviluppo della rete locale delle acque di scolo, al fine di ottenere una copertura della rete pari al 90% delle famiglie. Si tratta di un investimento pubblico con finalità sociali ed ambientali.

<sup>24</sup> Non esiste una Guida ufficiale sulle consultazioni e non sono stabiliti degli standard minimi di consultazione. Si tiene conto degli standard europei, ma non è chiaro in che modo essi sono effettivamente rispettati.

<sup>25</sup> Sono disponibili in inglese solo 15 pagine di una bozza di sintesi. La versione completa è disponibile in ungherese.





Il governo locale, il cui obiettivo era di chiedere il sostegno statale, iniziò ad agevolare l'attività dei cittadini al fine di creare acque di scolo comuni. L'intervento regolativo avrebbe potuto prevedere una partecipazione obbligatoria nel caso in cui la maggioranza delle famiglie fosse stata d'accordo con il progetto e sarebbe potuto servire da base per i prestiti bancari sovvenzionati dallo stato. Il governo locale era anche pronto a fornire alla popolazione coinvolta più benefici in natura o monetari. Quindi, la questione principale riguardava se le persone erano interessate al progetto, che tipo di impatto ci si poteva attendere e se, per incidere su tale processo di innovazione, era necessario un intervento legislativo.

L'AIR fornisce un esempio di consultazione pubblica *ex ante* (per testare le opinioni dei cittadini). Sono quindi descritte la valutazione economica degli impatti e gli effetti ambientali ed è anche allegata una "matrice del quadro logico" dell'intero progetto (con le attività specifiche ed il piano delle risorse). Il periodo di svolgimento dell'analisi va da agosto a dicembre 2003 (40 giorni/uomo di lavoro utilizzati).

La cosiddetta "fase di analisi d'impatto reale" è iniziata con la raccolta dei dati. È stata realizzata un'indagine per consultare le famiglie, i cui risultati sono sintetizzati in modo piuttosto preciso. Successivamente, sono stati misurati gli effetti economici diretti ed indiretti sul comune, i cittadini, le imprese di spurgo e le banche, ricorrendo a diversi strumenti: attualizzazione, funzioni di trend, analisi di scenario, valutazione dei costi alternativi, analisi costi-benefici. Infine, sono stati raccolti dati sugli effetti ambientali dell'investimento (in questo caso, l'analisi è stata principalmente qualitativa e gli effetti non sono stati monetizzati).

La valutazione ha dimostrato che gli effetti positivi ricadono principalmente sui gruppi interessati (i cittadini che aderiscono alla proposta) e quelli negativi principalmente sulle imprese di spurgo. Sono stati anche stimati gli impatti sul bilancio del governo locale. Di conseguenza, per realizzare il progetto, il governo locale si è attivato per aiutare le imprese di spurgo e ha creato un sistema ambientale per verificare e favorire gli effetti positivi attesi sull'inquinamento delle acque e del suolo. L'intervento regolativo rientra nel decreto del governo locale sul bilancio comunale per il 2003 (sostegno finanziario). Altri interventi del governo locale sono stati parzialmente normativi: i decreti del consiglio comunale hanno determinato la tassa mensile sulle fognature e sull'acqua (raccolta dalla società per il servizio pubblico locale di acqua e fognature).

Tornando agli aspetti specifici di questo esempio di sintesi di AIR, si osserva quanto segue:

- a) la *definizione del problema* e delle esigenze dell'intervento sono indicate nell'introduzione, che inizia con una descrizione del quadro normativo e delle finalità dello studio. In questa sezione sono anche indicati gli obiettivi;
- b) la *consultazione*. Una parte specifica del rapporto di sintesi è ampiamente

dedicata all'indagine pubblica realizzata ed alla sua preparazione. Per raccogliere i dati è stato scelto un campione pari al 10% della popolazione. Questa fase è descritta molto dettagliatamente; considerando la ridotta dimensione del documento, è stata dedicata grande attenzione ai risultati della consultazione;

- c) le *opzioni alternative* sono state analizzate solo parzialmente, considerando la presenza o meno di altri sussidi governativi e la variazione del numero di soggetti coinvolti. Nella bozza di sintesi AIR lo *status quo* è stato utilizzato come base di confronto per la valutazione delle opzioni alternative solo in modo implicito;
- d) *la metodologia*: la valutazione degli impatti è stata realizzata rispondendo a specifiche domande presenti nella “matrice del quadro logico”, combinando la logica dell'intervento con gli indicatori verificabili, le fonti informative e le assunzioni di base. Come già anticipato, gli effetti su imprese, cittadini, ambiente, salute e pubblica amministrazione sono misurati sia in termini quantitativi che qualitativi.

Grazie al contributo fornito nel prevedere effetti imprevisti dell'investimento, lo studio è stato considerato un “successo” dal governo locale.







## APPENDICE 2

### QUESTIONARIO E RISULTATI





## Il questionario



### Impegno politico, istituzioni responsabili dell'AIR ed azioni intraprese

.....

1. L'uso dell'AIR è ufficialmente previsto? <i>Se la risposta è sì, rispondere alle domande da 1.2 in avanti.</i> <i>Se la risposta è no:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
1.1 Si stanno progettando azioni future per introdurre un sistema di AIR nella progettazione delle misure regolative?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
1.2 L'AIR è ad uno stadio pilota?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
1.3 Esiste un obbligo legislativo di usare l'AIR? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
1.3.1. Da quando? ( <i>indicare l'anno</i> )		
1.4 C'è un Ministero responsabile dell'AIR? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
1.4.1 Qual è il ruolo degli altri Ministeri?		
1.5 Esiste una unità centrale ufficialmente responsabile per il "controllo di qualità" delle AIR? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>



<p>1.5.1 Quante persone e che tipo di personale lavora in questa unità (analisti di policy, giuristi, economisti, statistici, ecc.)?</p>	
<p>1.5.2 Dov'è collocata l'unità? Descrivere le sue caratteristiche (aggiungere un allegato se necessario)</p>	
<p>1.5.3 C'è un bilancio <i>ad hoc</i>? Indicare approssimativamente l'ammontare di risorse finanziarie.</p>	
<p>1.6 Esiste una Guida sull'AIR?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>1.7 C'è una checklist da seguire nel fare l'AIR?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>1.8 Quali strutture/unità e che tipo di personale producono le AIR? (funzionari dei dipartimenti, membri dello staff ministeriale, membri degli uffici legislativi, consulenti esterni che operano in collegamento con gli attori menzionati, ecc.; aggiungere un allegato per descrivere la situazione, se ci sono stati cambiamenti dopo l'introduzione dell'AIR, e se altri cambiamenti stanno venendo progettati per il futuro)</p>	
<p>1.9 È previsto uno specifico programma di formazione per i funzionari coinvolti nell'AIR? <i>Se la risposta è no:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>1.9.1 È in corso di progettazione un simile programma per l'immediato futuro?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>1.9.2 Se il programma esiste, o almeno è progettato:</p>	
<p>1.9.2.1 Indicare che tipo di personale è stato/verrà formato</p>	



1.9.2.2 Indicare quante unità di personale sono state formate nel triennio 2001-2003	
1.9.2.3 Descrivere temi e durata del programma di formazione (in ore), aggiungendo un allegato	
1.9.2.4 Nella formazione viene considerato il sistema UE di analisi di impatto?	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
1.9.2.5 Il programma di formazione: a) è offerto dal Governo b) è commissionato dall'esterno ( <i>business schools</i> , università, altri centri privati, e così via)?	
1.9.2.6 Se il programma di formazione è commissionato all'esterno, descrivere la situazione	

*Commenti (con riferimenti agli allegati):*

### Ambito di applicazione

Se l'uso dell'AIR è ufficialmente previsto, rispondere alle seguenti domande:	
2. In quali casi è richiesta un'AIR? (una o più risposte, da 2.1 a 2.8)	
2.1 Solo per le regolazioni di maggiore importanza (se la risposta è sì, dare una definizione di "regolazione di principale importanza"; se necessario aggiungere un allegato)	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>



2.2 Per la regolazione primaria	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
2.3 Per la regolazione secondaria	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
2.4 Per le proposte presentate dai parlamentari	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
2.5 Per le regolazioni dei governi di livello sub-nazionale	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
2.6 Per le misure adottate delle agenzie regolative indipendenti	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
2.7 Per gli atti che implementano direttive comunitarie	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
2.8 Altro ( <i>specificare, se necessario aggiungendo un allegato</i> )		
3. Per ciascuna categoria rilevante (da 2.1 a 2.8), quanti atti sono stati effettivamente sottoposti ad AIR nel 2003 (in termini sia assoluti, sia percentuali sul totale di ogni categoria)?		
4. L'AIR è richiesta nella valutazione <i>ex post</i> delle norme vigenti?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5. È prevista l'AIR al livello sub-nazionale?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.1 <i>Se la risposta è no:</i>		
5.1.1 Si stanno progettando azioni per introdurre un sistema di AIR al livello sub-nazionale?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.1.2 È previsto un obbligo per il governo centrale di valutare e giustificare l'impatto della regolazione nazionale sui governi sub-nazionali?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.2. <i>Se la risposta è sì:</i>	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.2.1 Specificare a che livello		

5.2.2 L’AIR al livello sub-nazionale è obbligatoria?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.2.3 Il processo di analisi di impatto al livello sub-nazionale è diverso da quello del governo centrale? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.2.3.1 Specificare ( <i>se necessario, aggiungere un allegato</i> )		
5.2.4 In quali casi è richiesta un’AIR al livello sub-nazionale? (Aggiungere commenti)		
5.2.5 Esistono Guide AIR al livello sub-nazionale?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.2.6 Viene fornita una qualche forma di assistenza dal governo centrale per assicurare e sviluppare l’AIR al livello sub-nazionale? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.2.6.1 Specificare ( <i>se necessario, aggiungere un allegato</i> )		
5.2.7 Ci sono strutture/unità ufficialmente responsabili del “controllo di qualità” delle AIR al livello sub-nazionale? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
5.2.7.1 Dove sono collocate tali strutture/unità? <i>(Specificare se ci sono situazioni differenziate)</i>		
5.2.7.2. Esiste un processo di collaborazione/feedback fra governo centrale ed unità locali (e fra queste ultime)? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>





5.2.7.2.1 Aggiungere commenti	
-------------------------------	--

*Commenti (con riferimenti agli allegati):*

**Requisiti procedurali, compresa la consultazione<sup>1</sup>**

Se l'uso dell'AIR è ufficialmente previsto, rispondere alle seguenti domande:		
6. Quali dei seguenti passaggi procedurali viene realizzato?		
6.1 Definizione del problema	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
6.2 Identificazione degli obiettivi di policy	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
6.3 Identificazione di una molteplicità di opzioni regolative rilevanti	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
6.4 Analisi <i>ex ante</i> di impatto di ogni opzione rilevante	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>

<sup>1</sup> Con il termine “consultazione” intendiamo una procedura sistematica di richiesta delle informazioni rilevanti ai soggetti che verranno influenzati (direttamente o indirettamente) dalla misura in esame o che sono in qualche modo ben informati sui suoi effetti. Perciò, altri possibili significati (come co-decisione o concertazione con le parti sociali, o fra i ministeri) non vengono presi in considerazione (ad eccezione della domanda 11.6.7, che è stata inclusa perché tali occasioni di dialogo sociale talvolta producono informazioni di rilievo). Inoltre, si fa riferimento soltanto alla consultazione collegata all'AIR. Se taluni paesi usano la consultazione per altri scopi, ma non per l'AIR (ad esempio perché l'AIR non è prevista, o perché sono previste forme di analisi di impatto ma senza consultazione), essi non devono rispondere alle domande sulla consultazione.

6.5 Raccomandazione di una opzione preferibile	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
7. Più specificamente, è previsto un obbligo generale di giustificare la necessità dell'azione del governo?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
7.1 Esiste un obbligo generale per cui i benefici delle regolazioni proposte debbano giustificare i costi?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
8. È previsto l'obbligo di considerare "alternative alla regolazione <i>command-and-control</i> " (ad esempio l'auto-regolazione, gli accordi volontari, le campagne informative, e così via)?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
9. Si distingue fra un'analisi di impatto sintetica ed una estesa, più approfondita? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
9.1 Con quali criteri si selezionano le regolazioni da sottoporre ad AIR estesa?		
10. Le regolazioni in via di approvazione sono disponibili al pubblico?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11. Si fa uso della consultazione pubblica durante il processo regolativo? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.1 La consultazione è obbligatoria?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.2 In quale fase del processo regolativo viene utilizzata?		
11.3 Le opportunità di essere consultati sono pubblicizzate?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.4 Ci sono delle limitazioni alla partecipazione di alcune categorie di <i>stakeholder</i> ?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.5 Di solito, chi viene consultato?		





11.5.1 Cittadini	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.5.2 Destinatari potenziali dell'opzione regolativa considerata	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.5.3 Organismi pubblici	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.5.4 Altro ( <i>specificare</i> )		
11.6 Quali metodi e tecniche di consultazione vengono usati?		
11.6.1 Consultazione informale	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.2 Circolazione di documenti e proposte per commenti	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.3 Procedure che prevedono una pubblicità formalizzata ( <i>Public notice</i> )	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.4 Test panel	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.5 Focus group	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.6 Riunioni pubbliche	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.7 Comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse, specialmente lavoratori ed imprenditori	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.8 Panel consultivi di/con esperti	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.9 Indagini campionarie	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.10 Procedure di pubblicità formalizzata rivolte a specifici <i>stakeholder</i> e richiesta di specifici commenti ( <i>notice-and-comments</i> )	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.6.11 Altro ( <i>specificare</i> )		
11.7 Normalmente, quanto dura il periodo di consultazione?		





11.8 È definito un periodo entro il quale devono essere fatti pervenire i commenti?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.9 I commenti ricevuti vengono pubblicati?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.10 Gli altri risultati della consultazione sono pubblicati?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.11 Come e da chi vengono elaborati ed usati tali risultati?		
11.12 È previsto un obbligo formale per i regolatori di prendere in considerazione i commenti?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.13 Nella pratica effettiva, come vengono presi in considerazione tali commenti dai regolatori (ad esempio con un rapporto sulla consultazione)?		
11.14 Esistono linee guida ufficiali per la consultazione?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.15 Ci sono standard minimi prefissati per la consultazione?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.16 Si tiene conto degli standard per la consultazione dell'Unione europea?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.17 Ritiene che la consultazione pubblica abbia aiutato a promuovere il miglioramento della qualità della regolazione nel suo Paese? <i>(aggiungere commenti)</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.18 Ritiene che l'efficacia della consultazione possa essere migliorata? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
11.19.1 Come?		



<p>12. Il processo di analisi di impatto è ufficialmente suddiviso in differenti fasi?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>12.1 Elencare tali fasi.</p> <p>Se la risposta alla domanda 9 è sì, indicare se queste fasi si distinguono quando si tratta di un'AIR sintetica oppure estesa.</p>	
<p>12.2 Le fasi sono tutte obbligatorie?</p> <p><i>Se no, indicare quelle facoltative.</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>13. Sono previste sanzioni se chi è responsabile di preparare l'AIR non produce l'analisi?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>13.1. Descrivere tali sanzioni</p>	
<p>13.2 A chi spetta di sanzionare l'eventuale inerzia?</p>	
<p>13.2.1 Ci sono conseguenze se chi è responsabile di preparare l'AIR presenta un risultato che viene giudicato insoddisfacente?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>13.2.2 Specificare quali conseguenze</p>	
<p>13.2.3 Tale "controllo di qualità" viene sempre realizzato dalla unità centrale sub 1.5?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>13.2.4 Descrivere come</p>	
<p>13.2.5 Se esistono diversi soggetti responsabili del controllo di qualità, elencarli e descriverne il ruolo</p>	



14. Il più delle volte, in quale/i momento/i del processo regolativo le AIR vengono effettivamente prodotte?		
15. Le AIR vengono in qualche modo pubblicate?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
<i>Se la risposta è sì:</i>		
15.1 Dove e come?		
16. Ritiene che l'analisi di impatto venga condotta <i>prima</i> della scelta dell'opzione regolativa?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
17. Ritiene, più in generale, che l'analisi di impatto davvero influenzi la decisione relativa a "se e come" regolare?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>

*Commenti (con riferimenti agli allegati):*

### Processo di analisi di impatto

Se l'uso dell'AIR è ufficialmente previsto, rispondere alle domande che seguono. Nel caso in cui le attività ed i problemi indicati non si presentino nel processo di analisi di impatto del suo Paese, lo precisi indicando anche quale *dovrebbe* essere la risposta secondo la sua opinione.

18. Come viene realizzata la definizione del problema? (*secondo quanto specificato nelle seguenti domande*)



18.1 Come vengono identificate le parti interessate?		
18.2 Sono previsti obblighi affinché siano considerati gli interessi diffusi, specialmente se non organizzati, e attori o gruppi ritenuti deboli (come le PMI, le opere/istituti di beneficenza e volontariato, le minoranze, ecc.)? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
18.2.1 Specificare quali interessi, gruppi ed attori		
18.2.2 Sono previste modalità specifiche per tenere conto di tali attori? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
18.2.2.1 Quali?		
18.3 Vengono considerati i rischi in questa fase? <i>Se la risposta è sì:</i>	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
18.3.1 Come?		
18.4 Gli obiettivi di policy sono definiti in modo da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
18.5 Gli obiettivi sono espressi come risultati attesi, in termini quantitativi e misurabili?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
18.6 Fra gli obiettivi viene esplicitata una gerarchia?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
18.7 Viene considerata la possibilità di conflitti con obiettivi di policy preesistenti?	Sì <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>



<p>19. Di fatto, viene effettivamente considerata una molteplicità di opzioni regolative?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>19.1 Ci sono criteri espliciti per selezionare tali opzioni?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>19.1.1 Descrivere tali criteri</p>	
<p>19.2 Ci sono passaggi procedurali prefissati per selezionare tali criteri?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>19.2.1 Descriverli</p>	
<p>19.3 Se effettivamente si considera una molteplicità di opzioni, viene stimato il livello di adeguamento atteso per ogni opzione rilevante?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>19.4 Se effettivamente si considera una molteplicità di opzioni, marcare - fra le seguenti - tutte quelle sperimentate almeno 1 volta:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <i>status quo</i> inalterato <input type="checkbox"/></li> <li>b) nessuna regolazione <input type="checkbox"/></li> <li>c) opzioni volontarie <input type="checkbox"/></li> <li>d) auto-regolazione <input type="checkbox"/></li> <li>e) co-regolazione <input type="checkbox"/></li> <li>f) incentivi (sussidi) <input type="checkbox"/></li> <li>g) contratti <input type="checkbox"/></li> <li>h) diritti trasferibili <input type="checkbox"/></li> <li>i) tassazione <input type="checkbox"/></li> <li>j) trasparenza <input type="checkbox"/></li> <li>k) antitrust <input type="checkbox"/></li> <li>l) regolazione diretta <input type="checkbox"/></li> <li>m) mercato regolamentato <input type="checkbox"/></li> <li>n) altro (specificare) <input type="checkbox"/></li> </ul>	



<p>19.5 Se effettivamente si considera una molteplicità di opzioni, di norma quante ne vengono esaminate?</p>	
<p>20. Gli effetti sono presentati:</p> <p>a) soltanto in termini qualitativi</p> <p>b) principalmente in termini qualitativi</p> <p>c) sia in termini qualitativi che quantitativi</p> <p>d) principalmente in termini quantitativi</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p>
<p>20.1 Misure quantitative (se presenti) sono:</p> <p>a) principalmente indicatori fisici</p> <p>b) principalmente costi e benefici monetizzati</p> <p>c) altro (specificare)</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p>
<p>21. Quali dei seguenti temi vengono espressamente considerati nel processo di analisi di impatto?</p> <p>a) Concorrenza</p> <p>b) Ambiente</p> <p>c) Allarme sociale causato da specifici rischi</p> <p>d) Pari opportunità</p> <p>e) Sussidiarietà</p> <p>f) Gruppi sociali o organizzazioni deboli</p> <p>g) PMI</p> <p>h) Minoranze</p> <p>i) Altro (specificare)</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p>
<p>22. Quali delle seguenti categorie di parti interessate vengono principalmente considerate?</p> <p>a) Imprese</p> <p>b) Cittadini</p> <p>c) Volontariato</p> <p>d) Pubblica amministrazione</p> <p>e) Altro (specificare)</p>	<p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p> <p><input type="checkbox"/></p>



<p>23. Quale tecnica di valutazione viene usata? (<i>se ne viene usata più di una, marcare le risposte rilevanti</i>)</p> <p>a) Analisi costi-benefici completa ed appropriata (monetizzando tutti i costi e benefici rilevanti per la società e calcolando la variazione di benessere associata alla proposta)</p> <p>b) Valutazione (possibilmente attraverso monetizzazione) dei principali costi e benefici per ogni categoria di parti interessate</p> <p>c) Analisi costo-efficacia <input type="checkbox"/></p> <p>d) Analisi multi-criteria <input type="checkbox"/></p> <p>e) Analisi del rischio <input type="checkbox"/></p> <p>f) Checklist <input type="checkbox"/></p> <p>g) Altro (specificare) <input type="checkbox"/></p>	
<p>23.1 Se viene usata più di una delle tecniche su menzionate, descrivere la situazione e specificare se una di esse è prevalente</p>	
<p>24. Esiste una prescrizione o almeno un orientamento ufficiale ad applicare una o più di tali tecniche?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>25. Descrivere la situazione</p>	
<p>26. Esiste un obbligo in base al quale le nuove misure regolative debbano essere giustificate da un principio “costi-benefici”, dimostrando che i benefici attesi siano maggiori dei costi attesi?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>27. Gli effetti sono attualizzati?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>
<p>27.1 È fissato o suggerito un tasso sociale di sconto (ad esempio nella Guida AIR)?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>



<p>28. Si fa ricorso all'uso di consulenti esterni per sviluppare alcune fasi dell'AIR?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>28.1 Indicare per quali attività (consultazione, misurazione dell'impatto, ecc.)</p>	
<p>28.2 Descrivere che tipo di consulenti vengono utilizzati e come</p>	
<p>28.3 Sono stati fissati degli standard minimi per l'uso degli esperti e dei consulenti?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>28.4 Si tiene conto degli standard UE per le consulenze degli accademici e degli esperti?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>29. Secondo Lei, quanto dura in media l'analisi di impatto?</p>	
<p>30. Esiste un sistema di valutazione del rendimento dell'AIR (<i>performance review</i>)?</p> <p><i>Se la risposta è sì:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>30.1 Quali sono i temi affrontati? (resistenze di vario genere; costi di realizzazione dell'AIR e/o di trattamento di suoi specifici aspetti; <i>peer review</i>; conflitto politico)</p>	
<p>30.2 Se previsti, descrivere gli indicatori di <i>performance</i> utilizzati</p>	
<p>31. I risultati delle AIR vengono pubblicati (anche sui siti Internet)?</p> <p><i>Se la risposta è no:</i></p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>
<p>31.1 Sono disponibili su richiesta?</p>	<p>Sì <input type="checkbox"/>      No <input type="checkbox"/></p>



32. Secondo Lei, l'AIR - per come viene attuato nel suo Paese - raggiunge gli scopi ufficiali nella maggioranza dei casi?	Sì <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
---	---

33. Se ve ne sono, quali pensa che siano i principali inconvenienti della procedura AIR nel suo Paese? Come ritiene possano essere superati? (Aggiungere un allegato se necessario)	
---	--





## Risultati del questionario

Tabella 1

## Impegno politico, istituzioni responsabili dell'AIR ed azioni intraprese

Domande	AUT	DEN	FIN
1. L'uso dell'AIR è ufficialmente previsto? <i>Se la risposta è sì, rispondere alle domande da 1.2 in avanti.</i> <i>Se la risposta è no:</i>	Y	Y	Y
1.1 Si stanno progettando azioni future per introdurre un sistema di AIR nella progettazione delle misure regolative?			Y
1.2 L'AIR è ad uno stadio pilota?	N	N	N
1.3 Esiste un obbligo legislativo di usare l'AIR? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y	N
1.3.1. Da quando? ( <i>indicare l'anno</i> )		1966	
1.4 C'è un ministero responsabile dell'AIR? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	N	N
1.4.1 Qual è il ruolo degli altri ministeri?			
1.5 Esiste una unità centrale ufficialmente responsabile per il "controllo di qualità" delle AIR? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y <sup>5</sup>	N

<sup>1</sup> Di fatto l'AIR viene realizzata per tutte le proposte di policy che hanno un impatto sul settore privato. L'AIR è necessaria per tutte le proposte che richiedono un accordo collettivo del Gabinetto.

<sup>2</sup> Con le Regole Comuni per le Procedure (GGO) del 2000, che hanno reso l'AIR uno strumento obbligatorio, sono state approvate nuove prescrizioni.

<sup>3</sup> Ogni ministero produce AIR negli ambiti di propria competenza.

<sup>4</sup> In ogni dipartimento i funzionari sono responsabili dell'elaborazione dell'AIR. La *Regulatory Impact Unit* (RIU) del Cabinet Office è responsabile della supervisione sulle singole AIR e del controllo dell'intero sistema.

<sup>5</sup> Il controllo di qualità dell'AIR è condotto in primo luogo dal Ministero delle Finanze, che deve approvare le conseguenze attese sul settore pubblico, prima che qualunque schema di testo normativo sia presentato in Parlamento. Tuttavia, il Ministero delle Finanze esercita questo controllo di qualità solo in relazione agli effetti sul settore pubblico.

<sup>6</sup> L'unità ha elaborato la metodologia dell'AIR ungherese. Di fatto, l'unità non ha accesso a tutti i materiali legislativi. Con il nuovo *Act on Legislation* (ancora in discussione in Parlamento), le funzioni di controllo saranno più articolate.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	Y					
N	Y	Y	N	N	N	N
Y	Y	Y	Y	Y	Y	N <sup>1</sup>
Primi anni '80 <sup>2</sup>	1987	1999	Metà anni '90	Novembre 2001	1999	
Y	Y	N <sup>3</sup>	N	N	Y	N <sup>4</sup>
(Cfr. BOX 1.1)						
N	Y <sup>6</sup>	Y <sup>7</sup>	Y	Y	Y <sup>8</sup>	Y <sup>9</sup>

(segue)

<sup>7</sup> Nel 2002 è stata istituita una unità AIR. Quest'ultima è responsabile sia del controllo di qualità delle AIR prodotte dai ministeri che delle metodologie che devono essere seguite nel realizzare le analisi di impatto.

<sup>8</sup> L'unità si chiama *SimpLex Team*.

<sup>9</sup> Il lavoro della RIU consiste sia nel monitoraggio delle nuove proposte che nella riforma della regolazione vigente, e prevede l'esame del settore pubblico e privato. L'obiettivo della RIU è assicurare che la nuova regolazione destinata ad avere un impatto sul settore privato sia giustificata dalla valutazione della qualità dell'AIR. A questo scopo, la RIU fornisce assistenza tecnica e supporto ai funzionari incaricati di redigere l'AIR. La RIU contribuisce, inoltre, ad una più ampia riforma della regolazione, valutando l'effettiva necessità della regolazione esistente ed assicurando l'implementazione del *Government's Regulatory Reform Action Plan*. Inoltre, una parte consistente del lavoro della RIU è finalizzata ad assicurare che i benefici di ogni nuova proposta regolativa con effetti sul settore pubblico ne giustifichino i costi. Con riferimento alla regolazione vigente, la RIU ha sviluppato un progetto per identificare, in specifiche aree, gli oneri non necessari che gravano sul pubblico impiego. I risultati di questo lavoro sono pubblicati nella serie di rapporti chiamata "Making a difference".



### Impegno politico, istituzioni responsabili dell'AIR ed azioni intraprese

Domande	AUT	DEN	FIN
1.5.1 Quante persone e che tipo di personale lavora in questa unità (analisti di policy, giuristi, economisti, statistici, ecc.)?			
1.5.2 Dov'è collocata l'unità? Descrivere le sue caratteristiche (aggiungere un allegato se necessario)			
1.5.3 C'è un bilancio <i>ad hoc</i> ? Indicare approssimativamente l'ammontare di risorse finanziarie		N.A.	
1.6 Esiste una Guida sull'AIR?	Y	Y	Y
1.7 C'è una checklist da seguire nel fare l'AIR?	N	Y	Y
1.8 Quali strutture/unità e che tipo di personale produce l' AIR? ( <i>funzionari dei dipartimenti, membri dello staff ministeriale, membri degli uffici legislativi, consulenti esterni che operano in collegamento con gli attori menzionati, ecc.; aggiungere un allegato per descrivere la situazione, se ci sono stati cambiamenti dopo l'introduzione dell'AIR, e se altri cambiamenti stanno venendo progettati per il futuro</i> )			
1.9 È previsto uno specifico programma di formazione per i funzionari coinvolti nell'AIR? <i>Se la risposta è no:</i>	N	N	Y
1.9.1 È in corso di progettazione un simile programma per l'immediato futuro?	Y <sup>25</sup>	Y	

<sup>10</sup> Un giurista ed un economista.

<sup>11</sup> Lo staff dell'unità si compone di 4 persone a tempo pieno e di 6 consulenti part-time (3 economisti, 3 giuristi).

<sup>12</sup> Tutto personale a tempo pieno.

<sup>13</sup> Cinque economisti ed un giurista.

<sup>14</sup> Cinque giuristi con esperienza specifica sulla legislazione per le PMI. Dirige il *SimpLex Team* un economista *senior* con undici anni di esperienza negli uffici governativi.

<sup>15</sup> Lo staff della RIU si compone di circa 75 persone, con ampia esperienza nel campo delle politiche e della regolazione, sia negli altri dipartimenti che nel settore privato. C'è anche un piccolo gruppo di economisti professionisti, che forniscono il supporto economico necessario all'intero staff della RIU. È inoltre presente un servizio legale.

<sup>16</sup> Non è previsto un budget *ad hoc* per le attività di AIR svolte dai funzionari pubblici che lavorano nel gruppo.

<sup>17</sup> Un milione di Euro.

<sup>18</sup> Le risorse per l'AIR sono quelle previste nel bilancio del GLC.

<sup>19</sup> Se sono necessarie delle risorse per fare l'AIR, queste devono essere rese disponibili dal bilancio del ministero responsabile della proposta.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
N.A.	2 <sup>10</sup>	10 <sup>11</sup>	20 <sup>12</sup>	6 <sup>13</sup>	6 <sup>14</sup>	75 <sup>15</sup>

(Cfr. BOX 1.2)

N.A.	N <sup>16</sup>	N	Y <sup>17</sup>	N <sup>18</sup>	N <sup>19</sup>	Y <sup>20</sup>
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y <sup>21</sup>
Y	Y	Y	Y	N	Y	Y <sup>22</sup>

(Cfr. BOX 1.3)

Y	N	Y	N	Y	Y <sup>23</sup>	N <sup>24</sup>
	Y		N	Y <sup>26</sup>		N

(segue)

<sup>20</sup> Il bilancio del Cabinet Office è fissato con cadenza triennale come parte del processo di *Spending Review*, che si fa ogni due anni. Gli stanziamenti a favore della RIU vengono decisi su base annuale. Nell'anno 2003, sino alla fine del febbraio 2004, il totale delle spese è stato di £ 3.1m.

<sup>21</sup> La Guida AIR è reperibile all'indirizzo <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/scrutiny/ria-guidance.pdf>.

<sup>22</sup> La checklist è contenuta nella Guida.

<sup>23</sup> Dal 2001.

<sup>24</sup> La redazione dell'AIR coinvolge un ampio numero di funzionari e non è previsto un programma specifico di formazione. Tuttavia, un'introduzione all'AIR è parte integrante del programma base di formazione del pubblico impiego. Inoltre, vengono organizzati corsi specifici su temi come l'analisi costi-benefici e la RIU fornisce formazione e consulenza *ad hoc* ai singoli dipartimenti e su richiesta.

<sup>25</sup> Per i prossimi 4 anni.

<sup>26</sup> Nel 2004 è stato realizzato un ciclo di 3 giorni di formazione organizzato dagli esperti della *Warsaw School of Economics* sull'utilizzo degli strumenti dell'analisi economica nell'AIR. È stato chiesto ai ministeri di far partecipare le stesse persone all'intero ciclo, ma quest'obiettivo non è stato del tutto realizzato; hanno partecipato ogni volta circa 60 funzionari.



### Impegno politico, istituzioni responsabili dell'AIR ed azioni intraprese

Domande	AUT	DEN	FIN
1.9.2 Se il programma esiste, o almeno è progettato:			
1.9.2.1 Indicare che tipo di personale è stato/verrà formato			
1.9.2.2 Indicare quante unità di personale sono state formate nel triennio 2001-2003			
1.9.2.3 Descrivere temi e durata del programma di formazione (in ore), allegando un allegato			
1.9.2.4 Nella formazione, viene considerato il sistema UE di analisi di impatto?		N	N
1.9.2.5 Il programma di formazione:			
a) è offerto dal Governo	Y	N.A.	Y <sup>28</sup>
b) è commissionato dall'esterno ( <i>business schools</i> , università, altri centri privati, e così via)		N.A.	Y
1.9.2.6 Se il programma di formazione è commissionato all'esterno, descrivere la situazione			

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è "non sappiamo", "non abbiamo dati rilevanti", ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è "dipende dai casi", "varietà di situazioni", ecc.)

L'informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca

<sup>27</sup> Ma l'unità AIR del GLC rivolge costante attenzione ai programmi ed alle azioni intraprese al livello UE per il miglioramento della regolazione. Queste conoscenze ed informazioni saranno oggetto della formazione programmata per i funzionari, che sarà un'opportunità di presentare il sistema AIR della Commissione europea e gli standard minimi di consultazione cui si riferisce la stessa Commissione. (cfr. Domanda 11.16). Inoltre, dal 2003, l'esperienza dell'UE nel campo della *Better Regulation* (AIR, consultazioni, semplificazione), viene presentata e discussa negli incontri del *Regulatory Quality Team*.

<sup>28</sup> Programmi organizzati dai singoli ministeri e programmi congiunti fra diversi ministeri organizzati all'esterno (ad esempio dal *Finnish Institute of Public Management Ltd.*).

<sup>29</sup> Organizzato da un'agenzia governativa, la BAKÖV (*Bundesakademie für öffentliche Verwaltung – Federal Academy for Public Administration*).

<sup>30</sup> Organizzato dal Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio, con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

<sup>31</sup> Si prevede di sviluppare questo servizio in collaborazione con una delle agenzie governative, la *Business Development Agency*.

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
(Cfr. BOX 1.4)						
(Cfr. BOX 1.5)						
(Cfr. BOX 1.6)						
N	Y	N	N	N <sup>27</sup>	Y	
Y <sup>29</sup>		Y <sup>30</sup>		Y	Y <sup>31</sup>	
	Y			Y		
(Cfr. BOX 1.7)						



## BOX 1.1

### 1.4.1 Qual è il ruolo degli altri Ministeri?

**DEN:** Ogni ministero è responsabile dell'AIR per le proposte di legge di propria competenza. Gli altri ministeri sono consultati quando rilevanti

**GER:** Mentre il Ministero Federale dell'Interno può indirizzare raccomandazioni per l'AIR e ha un potere generale di controllo sul sistema dell'AIR, altri ministeri hanno il compito di verificare la qualità dell'AIR su specifici aspetti: Ministero Federale delle Finanze (impatto sul bilancio); Ministero Federale dell'Economia e del Lavoro (impatto sui costi per l'industria e impatto sui prezzi e gli effetti sui consumatori)

**HUN:** Ogni ministero produce le proprie AIR. Il ministero responsabile dell'AIR (Giustizia) svolge un'attività di coordinamento

**NL:** Ogni ministero produce le proprie AIR

**POL:** Ogni ministero produce le proprie AIR



SW: Gli altri ministeri devono produrre l’AIR, il Ministero dell’Industria ne approva la qualità e fornisce guida e supporto

### BOX 1.2

*1.5.2 Dov’è collocata l’unità? Descrivere le sue caratteristiche (aggiungere un allegato se necessario)*

DEN: Presso il Ministero delle Finanze.

HUN: Presso il Ministero della Giustizia.

IT: Presso il Dipartimento degli Affari giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL).

NL: Esistono 2 unità: *Proposed Legislation Desk* – una unità all’interno dei 3 ministeri responsabili (Giustizia, Affari Economici, Ambiente); *Advisory Board on Administrative Burdens* – una organizzazione indipendente.

POL: *Government Legislation Centre (GLC)*: è una unità centrale, indipendente dai ministeri, che riferisce direttamente al Primo Ministro ed ha un budget autonomo.

SW: Ministero dell’Industria, presso la *Business Division*.

UK: Presso il Cabinet Office.

### BOX 1.3

*1.8 Quali strutture/unità e che tipo di personale producono l’AIR? (funzionari dei dipartimenti, membri dello staff ministeriale, membri degli uffici legislativi, consulenti esterni che operano in collegamento con gli attori menzionati, ecc.; aggiungere un allegato per descrivere la situazione, se ci sono stati cambiamenti dopo l’introduzione dell’AIR, e se altri cambiamenti stanno venendo progettati per il futuro)*

AUT: Ministero/struttura amministrativa responsabile del settore regolativo; personale responsabile: funzionari pubblici che si occupano del drafting.

DEN: Funzionari dei dipartimenti.

GER: Ogni unità amministrativa incaricata del drafting legislativo.

HUN: Per la maggior parte funzionari dei dipartimenti ministeriali.

IT: Nella fase pilota, l’AIR è prodotta dai membri degli uffici legislativi, in collaborazione con i funzionari dei dipartimenti. L’unità cen-



trale fornisce supporto tecnico durante ogni fase dell'analisi.

- NL: Funzionari dei dipartimenti, ove necessario con il supporto di consulenti esterni.
- POL: A seconda del ministero; di solito i funzionari coinvolti nel processo di *law-making*, sia giuristi che specialisti di settore; non ci sono restrizioni all'uso di consulenti esterni da parte dei ministeri.
- SW: Il *SimpleLex Team* può bloccare l'*iter* di una proposta e farla presentare in Parlamento solo quando l'AIR ad essa relativa è di qualità accettabile. Ciò significa che si scrutinano tutte le proposte dei ministeri per assicurare che sia stata considerata l'analisi di impatto, che la sua qualità sia accettabile, ecc. Il *SimpleLex* fornisce supporto e consulenza e, come detto, approva la qualità delle AIR. Viene fatto uso di una checklist focalizzata sulle piccole imprese. L'analisi di impatto inviata al *SimpleLex* è prodotta da un comitato/commissione indipendente di indagine, o incaricato di approfondire il problema e proporre delle soluzioni (è una fase specifica del processo legislativo svedese). I risultati vengono pubblicati in un rapporto, che viene usato all'esterno per la consultazione pubblica. Il rapporto del comitato/commissione deve contenere un'AIR prodotta seguendo la stessa checklist che si usa nei ministeri. Le proposte del comitato/commissione, insieme ai risultati della consultazione, diventano la base della proposta finale da presentare in Parlamento. Di norma, il ministero responsabile conclude la valutazione di impatto sulla base dell'analisi fatta dal comitato/commissione. Talvolta, invece, il ministero responsabile chiede di farlo ad una delle sue agenzie. L'idea è che la checklist diventi uno strumento per migliorare la regolazione, e ciò è più probabile che avvenga se sono gli stessi funzionari responsabili della regolazione a produrre l'AIR.
- UK: I funzionari dei dipartimenti sono responsabili di produrre l'AIR per ogni proposta regolativa sulla quale lavorano. Ciò si verifica da quando è stata introdotta l'AIR e non sono previsti cambiamenti del sistema. La RIU e le RIU dipartimentali forniscono assistenza e supporto ai funzionari.



## BOX 1.4

### 1.9.2.1 Indicare che tipo di personale è stato/verrà formato

AUT: Dipendenti pubblici responsabili del drafting della regolazione.

DEN: Il programma prevede la formazione dei funzionari dei dipartimenti.



- FIN: Giuristi che si occupano del drafting (corsi di base e avanzati); assistenti.
- GER: Dipendenti pubblici con qualifica elevata.
- HUN: Legislatori del livello centrale e municipale.
- IT: Principalmente personale degli uffici legislativi.
- POL: La scelta è stata lasciata ai ministeri. Fino ad ora hanno partecipato funzionari degli uffici legislativi e delle unità di settore.
- SW: Il programma è destinato ai ministeri, alle agenzie regolative ed ai comitati/commissioni di indagine. Si può dire che gran parte dei partecipanti sono giuristi.

**BOX 1.5***1.9.2.2 Indicare quante unità di personale sono state formate nel triennio 2001-2003*

- DEN: 0 (il programma di formazione non è stato ancora avviato).
- FIN: 476 responsabili del drafting legislativo: 103 unità di personale assistente.
- GER: N.A.
- HUN: 0.
- IT: Nel 2001 sono stati per la prima volta formati circa 40 funzionari. Nel 2003 è stato realizzato un secondo ciclo di formazione che ha coinvolto 60 unità di personale degli uffici legislativi.
- POL: Formazione introduttiva per i funzionari: circa 70 partecipanti. Formazione dedicata a questioni specifiche: circa 80 partecipanti. Inoltre, è stato organizzato un corso sull'esperienza inglese, con rappresentanti della RIU del Cabinet Office: 40 partecipanti.
- SW: Finora, circa 400 funzionari che lavorano sulle regolazioni.

**BOX 1.6***1.9.2.3 Descrivere temi e durata del programma di formazione (in ore)*

- DEN: N.A.
- GER: Presentazione dei metodi e degli strumenti di AIR.
- HUN: Un semestre di formazione dalle 10 alle 48 ore: parte base di 10 ore; applicazione degli strumenti di analisi di impatto, 6 ore; strategia di AIR, 3 ore; pratiche più complesse di AIR, 5 ore.



- IT: Presentazione delle esperienze internazionali; molteplicità di opzioni regolative; impatto economico sulle imprese ed i cittadini; impatto sulla PA.
- POL: Formazione introduttiva<sup>32</sup>; formazione dedicata alle questioni applicative<sup>33</sup>; formazione sull'esperienza inglese, con rappresentanti della RIU del Cabinet Office.
- SW: Durata di circa mezza giornata, con presentazione della checklist, illustrata mediante esempi di applicazione pratica e poi esercitazioni in piccoli gruppi su un caso di studio. I risultati del caso di studio vengono il più delle volte discussi con un rappresentante della *business community* interessata dal caso stesso. Inoltre, prende parte a tale esercizio un rappresentante del *Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation*.

### BOX 1.7

*1.9.2.6 Se il programma di formazione è commissionato all'esterno, descrivere la situazione*

DEN: N.A.

HUN: Corsi sull'AIR verranno avviati da settembre 2004 a cura di due università. Uno dei corsi è finalizzato alla formazione dello staff ministeriale, l'altro alla formazione dei legislatori dei governi locali. Entrambi i corsi si basano sulla metodologia elaborata dal Ministero della Giustizia. Una formazione specifica a cura del Governo (centrale) per i dipendenti pubblici sarebbe anche possibile ma non è stata ancora preparata.

POL: L'agenda della formazione è stata commissionata dal Ministero dell'Economia, di concerto con il GLC, con l'indicazione dei fabbisogni e delle aspettative della PA e dei principali temi di interesse.

<sup>32</sup> Essa comprende la presentazione generale del sistema di AIR, le esperienze degli altri paesi OCSE, il ruolo delle consultazioni pubbliche nel processo di AIR, i principi generali dell'AIR. Il programma di formazione base è indirizzato alle PA (1 giornata) e alle organizzazioni imprenditoriali (1 giornata).

<sup>33</sup> Vale a dire aspetti istituzionali e procedurali dell'AIR (a cura del GLC, che è l'organismo di coordinamento) e aspetti pratici derivanti dall'esperienza dello *GCSS and Office for European Integration*.



Tabella 2

## Ambito di applicazione

Domande	AUT	DEN	FIN
Se l'uso dell'AIR è ufficialmente previsto, rispondere alle seguenti domande:			
2. In quali casi è richiesta un'AIR? (una o più risposte, da 2.1 a 2.8)			
2.1 Solo per le regolazioni di maggiore importanza	N	N	N
2.2 Per la regolazione primaria	Y	Y	Y
2.3 Per la regolazione secondaria	Y	N <sup>37</sup>	Y
2.4 Per le proposte presentate dai parlamentari	N	N	N
2.5 Per le regolazioni dei governi di livello sub-nazionale		N	N
2.6 Per le misure adottate delle agenzie regolative indipendenti	N	N	N
2.7 Per gli atti che implementano direttive comunitarie	Y	Y	Y
2.8 Altro ( <i>specificare</i> )			
3. Per ciascuna categoria rilevante (da 2.1 a 2.8), quanti atti sono stati effettivamente sottoposti ad AIR nel 2003? ( <i>in termini sia assoluti, sia percentuali sul totale di ogni categoria</i> )		100%	

<sup>34</sup> Proposte del Governo.

<sup>35</sup> Tutti i casi in cui una proposta o cambiamenti della regolazione esistente prevedono effetti significativi sulle piccole imprese.

<sup>36</sup> È richiesta l'AIR per tutte le proposte di policy che hanno un impatto su imprese, opere/istituti di volontariato e beneficenza. Di fatto, in questo modo vengono considerate quasi tutte le principali proposte che riguardano il settore privato. Inoltre, nel 2004 saranno soggette ad AIR anche le proposte il cui impatto ricade solo sul settore pubblico.

<sup>37</sup> Di solito, l'AIR non viene richiesta per le regolazioni secondarie. Comunque, se le regolazioni secondarie prevedono oneri amministrativi significativi a carico delle imprese, è obbligatorio l'uso dei test panel.

<sup>38</sup> In realtà, si fanno le AIR se è probabile che la proposta diventi legge, solitamente in quanto sostenuta dal governo.

<sup>39</sup> Non esiste un obbligo formale di sottoporre le regolazioni subordinate ad AIR. La Basilicata è l'unica regione italiana che ha reso l'AIR obbligatoria con una legge regionale. Nel 2002, 14 regioni hanno preso parte ad un progetto pilota gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e realizzato dal Foromez. La regione Toscana sta realizzando l'AIR su alcune proposte regolative dal 2001.

<sup>40</sup> Di fatto, la maggior parte dei regolatori indipendenti realizza processi ampiamente equivalenti a quello di AIR.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
N	N	N	Y	N	N	N
Y	Y	Y <sup>34</sup>	Y	Y	Y <sup>35</sup>	Y <sup>36</sup>
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	N	N	Y	N	N	Y <sup>38</sup>
N	Y	N <sup>39</sup>	Y	N	N	N
N	N	Y	Y	N	Y	N <sup>40</sup>
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
				41		
N.A.	42	43		100% <sup>44</sup>	Circa 100% <sup>45</sup>	100% <sup>46</sup>

(segue)

<sup>41</sup> Facoltativamente, si può fare l'AIR sulla posizione del Governo relativa allo schema di legge parlamentare.

<sup>42</sup> Solo alcuni casi selezionati, senza alcuna prescrizione di tipo metodologico.

<sup>43</sup> Nel 2003, è stata avviata una fase di sperimentazione su taluni atti (per la maggior parte regolazioni secondarie).

<sup>44</sup> Tutti gli schemi di legge del Governo sono accompagnati da AIR, che si riferiscono all'impatto sul bilancio (centrale e locale), alla competitività dell'economia, al mercato del lavoro, allo sviluppo regionale (il governo ha deciso che questi aspetti sono di cruciale importanza nell'attuale situazione polacca). L'ambito dell'AIR dipende dalla materia e dall'obiettivo della proposta di regolazione. Una analisi approfondita viene svolta soltanto sulle leggi più rilevanti, per le quali è previsto un impatto sociale ed economico significativo.

<sup>45</sup> Praticamente quasi tutte le ordinanze governative e le leggi presentate in Parlamento. Il sistema amministrativo che controlla tali proposte sta funzionando agevolmente, ma è possibile che taluna sfugga. Quanto alle agenzie regolative ed ai comitati/commissioni, questi non sono in grado di calcolare tali dati. Tali organismi compilano la stessa checklist, ma il controllo di qualità esterno è debole.

<sup>46</sup> Dai dati più recenti risulta che tutte le proposte di policy che dovrebbero avere un'AIR effettivamente ce la hanno.



### Ambito di applicazione

Domande	AUT	DEN	FIN
4. L'AIR è richiesta nella valutazione <i>ex post</i> delle norme vigenti?	N	Y <sup>47</sup>	N
5. È prevista l'AIR al livello sub-nazionale?		N <sup>50</sup>	N
5.1 <i>Se la risposta è no:</i>			
5.1.1 Si stanno progettando azioni per introdurre un sistema di AIR al livello sub-nazionale?		N	N
5.1.2 È previsto un obbligo per il governo centrale di valutare e giustificare l'impatto della regolazione nazionale sui governi sub-nazionali?	N	Y	N
5.2. <i>Se la risposta è sì:</i>			
5.2.1 Specificare a che livello			
		Regionale	
5.2.2 L'AIR al livello sub-nazionale è obbligatoria?		N	N
5.2.3 Il processo di analisi di impatto al livello sub-nazionale è diverso da quello del governo centrale?		N.A.	N
<i>Se la risposta è sì:</i>			
5.2.3.1 Specificare			
5.2.4 In quali casi è richiesta un'AIR al livello sub-nazionale?			
5.2.5 Esistono Guide AIR al livello sub-nazionale?		N.A.	N

<sup>47</sup> Annualmente, il Governo sceglie circa 15 nuove leggi che devono essere sottoposte a revisione dopo tre anni dalla loro approvazione. Tale revisione, tuttavia, non prevede strettamente l'uso dell'AIR.

<sup>48</sup> La direttiva del 2001 del Presidente del Consiglio ha introdotto la valutazione *ex post* delle norme vigenti. Ad oggi, tuttavia, quest'ultima non viene ancora realizzata.

<sup>49</sup> Sebbene un'AIR per la regolazione esistente non sia formalmente prevista, di fatto essa è lo strumento che viene usato più di frequente.

<sup>50</sup> Non ci sono procedure di AIR al livello sub-nazionale, perché non viene prodotta regolazione a questo livello.

<sup>51</sup> Gran parte dei Länder (come Rheinland-Pfalz, Thüringen, Bayern o Niedersachsen) hanno implementato l'AIR.



	<b>GER</b>	<b>HUN</b>	<b>IT</b>	<b>NL</b>	<b>POL</b>	<b>SW</b>	<b>UK</b>
	Y	Y	Y <sup>48</sup>	N	N	N	N <sup>49</sup>
	Y <sup>51</sup>	Y	N <sup>52</sup>	N	N	N	N <sup>53</sup>
			N	N	N	N	N
	Y		N	N	Y	Y	N <sup>54</sup>
					Bilanci dei governi locali e sviluppo regionale	Autorità locali <sup>55</sup>	
Länder	Y	Y	N <sup>56</sup>			N	N
Municipale e di contea	N.S. <sup>57</sup>	N	N <sup>58</sup>			N	N
(Cfr. BOX 2.1)							
	Y	N	Y <sup>59</sup>			N	N

(segue)

<sup>52</sup> Cfr. Risposta 2.5.

<sup>53</sup> L'unico governo sub-nazionale che ha adottato l'AIR è quello scozzese.

<sup>54</sup> Non è previsto un obbligo formale, ma la maggior parte delle AIR considera l'impatto sulle autorità locali.

<sup>55</sup> Se il governo presenta una proposta di legge al Parlamento, deve descriverne gli effetti, fra cui i costi sulle autorità locali ed i comuni.

<sup>56</sup> Cfr. risposta 2.5.

<sup>57</sup> Dipende dal sistema di implementazione adottato dai Länder.

<sup>58</sup> Sinora, le AIR regionali risultano nel complesso coerenti con il processo di AIR e la metodologia del governo centrale.

<sup>59</sup> Regione Toscana.



### Ambito di applicazione

Domande	AUT	DEN	FIN
5.2.6 Viene fornita una qualche forma di assistenza dal governo centrale per assicurare e sviluppare l'AIR al livello sub-nazionale? <i>Se la risposta è sì:</i>	Y	N	N
5.2.6.1 Specificare			
5.2.7 Ci sono strutture/unità ufficialmente responsabili del "controllo di qualità" delle AIR al livello sub-nazionale? <i>Se la risposta è sì:</i>		N	N
5.2.7.1 Dove sono collocate tali strutture/unità?			
5.2.7.2. Esiste un processo di collaborazione/feedback fra governo centrale ed unità locali (e fra queste ultime)? <i>Se la risposta è sì:</i>		N	N
5.2.7.2.1 Aggiungere commenti			

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è "non sappiamo", "non abbiamo dati rilevanti", ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è "dipende dai casi", "varietà di situazioni", ecc.)

L'informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
N	N	Y <sup>60</sup>			N	N
		<sup>61</sup>			<sup>62</sup>	
Y	N	Y <sup>63</sup>			N <sup>64</sup>	N
N.S. <sup>65</sup>						
N		N <sup>66</sup>			N	



## BOX 2.1

### 5.2.4 In quali casi è richiesta un'AIR al livello sub-nazionale?

DEN: N.A.

HUN: In tutti i casi di proposte legislative.

SW: In tutti i casi in cui una proposta o cambiamenti alle regolazioni vigenti hanno un impatto significativo sulle piccole imprese (solo per le agenzie regolative).

<sup>60</sup> A cura del Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il Formez.

<sup>61</sup> Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha realizzato, attraverso il Formez, uno specifico programma di formazione che ha coinvolto 100 funzionari regionali, supportando questi ultimi nella realizzazione delle prime AIR sperimentali.

<sup>62</sup> Cfr. risposta 5.2.3.1.

<sup>63</sup> In talune regioni.

<sup>64</sup> Quando sono coinvolte le agenzie regolative.

<sup>65</sup> A seconda del Land, si può trattare del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia o della Presidenza del Consiglio.

<sup>66</sup> Tuttavia, esistono forme di cooperazione fra l'unità centrale di AIR e le unità AIR di alcuni comuni (caso del comune di Lucca).



Tabella 3

## Requisiti procedurali, compresa la consultazione

Domande	AUT	DEN	FIN
Se l'uso dell'AIR è ufficialmente previsto, rispondere alle seguenti domande:			
6. Quali dei seguenti passaggi procedurali viene realizzato?			
6.1 Definizione del problema	Y	Y	Y
6.2 Identificazione degli obiettivi di policy	Y	Y	Y
6.3 Identificazione di una molteplicità di opzioni regolative rilevanti	Y	Y <sup>67</sup>	Y
6.4 Analisi <i>ex ante</i> di impatto di ogni opzione rilevante	N	N	Y
6.5 Raccomandazione di una opzione preferibile		N	Y
7. Più specificamente, è previsto un obbligo generale di giustificare la necessità dell'azione del governo?	N	Y	Y
7.1 Esiste un obbligo generale per cui i benefici delle regolazioni proposte debbano giustificare i costi?	N	N	Y
8. È previsto l'obbligo di considerare "alternative alla regolazione <i>command-and-control</i> " (ad esempio l'auto-regolazione, gli accordi volontari, le campagne informative, e così via)?	N	Y	Y
9. Si distingue fra un'analisi di impatto sintetica ed una estesa, più approfondita?	N	N	Y
<i>Se la risposta è sì:</i>			
9.1 Con quali criteri si selezionano le regolazioni da sottoporre ad AIR estesa?			

<sup>67</sup> Nella fase iniziale del processo di AIR, prima della presentazione del programma legislativo da parte del Governo.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
Y	Y	N	Y	Y	Y	Y
Y <sup>68</sup>	N	N	Y	Y	N	Y
Y	N	Y	Y	N	Y	Y
N	N	N	Y	N	N <sup>69</sup>	N
Effetti attesi significativi (non prevista soglia formale)						

(segue)

<sup>68</sup> Art. 19 (3) *Basic Law*.

<sup>69</sup> Si applica il principio di proporzionalità. L'AIR deve essere realizzata al livello di approfondimento che è necessario, e ciò dipende dai casi. Tale decisione compete al Ministero dell'Industria, di concerto con il ministero responsabile del settore.



### Requisiti procedurali, compresa la consultazione

Domande	AUT	DEN	FIN
10. Le regolazioni in via di approvazione sono disponibili al pubblico?	Y	Y	Y
11. Si fa uso della consultazione pubblica durante il processo regolativo?	Y	Y	Y
<i>Se la risposta è sì:</i>			
11.1 La consultazione è obbligatoria?	Y <sup>70</sup>	N <sup>71</sup>	Y
11.2 In quale fase del processo regolativo viene utilizzata?			
11.3 Le opportunità di essere consultati sono pubblicizzate?	Y	Y	Y
11.4 Ci sono delle limitazioni alla partecipazione di alcune categorie di <i>stakeholder</i> ?	N.S. <sup>72</sup>	N	N
11.5 Di solito, chi viene consultato?			
11.5.1 Cittadini	N <sup>73</sup>	N <sup>74</sup>	Y
11.5.2 Destinatari potenziali dell'opzione regolativa considerata	Y	Y	Y
11.5.3 Organismi pubblici	Y	Y	Y
11.5.4 Altro ( <i>specificare</i> )			
11.6 Quali metodi e tecniche di consultazione vengono usati?			
11.6.1 Consultazione informale	N.S.	Y	Y
11.6.2 Circolazione di documenti e proposte per commenti	Y	Y	Y
11.6.3 Procedure che prevedono una pubblicità formalizzata ( <i>Public notice</i> )	N	Y	N
11.6.4 Test panel	N	Y	N
11.6.5 Focus group	Y	Y	Y

<sup>70</sup> Tuttavia, non c'è prescrizione formale.

<sup>71</sup> Sebbene non sia obbligatoria, la consultazione è utilizzata in gran parte dei processi regolativi.

<sup>72</sup> Normalmente no; sì in specifiche circostanze (è bene ricordare che in Austria la consultazione non è considerata parte integrante del processo di AIR, ma più in generale una parte del processo legislativo).

<sup>73</sup> I cittadini in quanto tali non vengono specificamente consultati, ma dal momento che le bozze di proposte sono disponibili su Internet, anche questi ultimi possono reagire.

<sup>74</sup> In ogni caso, i cittadini hanno l'opportunità di commentare la maggior parte delle proposte, essendo queste pubblicizzate su Internet.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
N.S. <sup>75</sup>	N	N	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	N	Y	N	Y	Y	Y
(Cfr. BOX 3.1)						
N	N	N	N	N	Y	Y
N	Y	N	N	N	N <sup>76</sup>	N
N	N	N	N	N	N	Y
Y	N	Y	Y	Y	Y <sup>77</sup>	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX 3.2)						
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	N	Non ancora	N	Y	N	N
Y	N	Non ancora	Y	N	N	Y
Y	N	Non ancora	Y	Y	N	Y

(segue)

<sup>75</sup> Possono essere rese disponibili, ma solo previa approvazione della Cancelleria e degli altri ministeri coinvolti nel processo di *law-making*.

<sup>76</sup> Il rapporto con la proposta viene inviato agli *stakeholder* interessati, agli organismi pubblici, ecc., ma è un diritto costituzionale di tutti i cittadini esprimere dei commenti.

<sup>77</sup> O meglio, le loro organizzazioni, vale a dire sindacati ed organizzazioni di lavoratori e datori di lavoro.



### Requisiti procedurali, compresa la consultazione

Domande	AUT	DEN	FIN
11.6.6 Riunioni pubbliche	N	Y	Y
11.6.7 Comitati o altre occasioni ufficiali di dialogo con i rappresentanti delle organizzazioni di interesse, specialmente lavoratori ed imprenditori	N.S.	Y	Y
11.6.8 Panel consultivi di/con esperti	N.S.	N	Y
11.6.9 Indagini campionarie	N.S.	N	Y
11.6.10 Procedure di pubblicità formalizzata rivolte a specifici <i>stakeholder</i> e richiesta di specifici commenti ( <i>notice-and-comments</i> )	Y	Y	Y
11.6.11 Altro ( <i>specificare</i> )			
11.7 Normalmente, quanto dura il periodo di consultazione?	Minimo 6 settimane	N.S.	4-6 settimane
11.8 È definito un periodo entro il quale devono essere fatti pervenire i commenti?	Y	N	Y
11.9 I commenti ricevuti vengono pubblicati?	Y	Y	Y
11.10 Gli altri risultati della consultazione sono pubblicati?	N	Y	Y
11.11 Come e da chi vengono elaborati ed usati tali risultati?			
11.12 È previsto un obbligo formale per i regolatori di prendere in considerazione i commenti?	N	N	N
11.13 Nella pratica effettiva, come vengono presi in considerazione tali commenti dai regolatori (ad esempio con un rapporto sulla consultazione)?			
11.14 Esistono linee guida ufficiali per la consultazione?	Y <sup>78</sup>	Y	N
11.15 Ci sono standard minimi prefissati per la consultazione?	N	N	N

<sup>78</sup> La guida affronta le questioni di “chi consultare” e della “durata” della consultazione.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	N	Non ancora	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Non ancora	Y	Y	N	Y
Y	Y	Non ancora	Y	N	N	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N.S.		N.S.	N.S.	1-2 settimane <sup>79</sup>	3 mesi	Minimo 12 settimane
N	Y	N	Y	Y	Y	Y
N	N	N	Y	N	N <sup>80</sup>	Y
N	Y	N	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX 3.3)						
N	N	N	N	N	Y	N
(Cfr. BOX 3.4)						
Y	N	N	N	Y	Y	Y
Y	N	N	N	N	Y	Y

(segue)

<sup>79</sup> Per legge è però previsto un periodo più lungo per taluni attori, ad esempio 30 giorni per i sindacati.

<sup>80</sup> Ma i commenti ricevuti sono pubblici.



176

### Requisiti procedurali, compresa la consultazione

Domande	AUT	DEN	FIN
11.16 Si tiene conto degli standard per la consultazione dell'Unione europea?	N	N	N
11.17 Ritiene che la consultazione pubblica abbia aiutato a promuovere il miglioramento della qualità della regolazione nel suo Paese? <i>(aggiungere commenti)</i>	Y	Y	Y
11.18 Ritiene che l'efficacia della consultazione possa essere migliorata? <i>Se la risposta è sì:</i>	Y	Y	Y
11.19.1 Come?			
12. Il processo di analisi di impatto è ufficialmente suddiviso in differenti fasi? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	N <sup>81</sup>	N
12.1 Elencare tali fasi			
Se la risposta alla domanda 9 è sì, indicare se queste fasi si distinguono quando si tratta di un'AIR sintetica oppure estesa			
12.2 Le fasi sono tutte obbligatorie? <i>Se no, indicare quelle facoltative</i>		N.A.	
13. Sono previste sanzioni se chi è responsabile di preparare l'AIR non produce l'analisi? <i>Se la risposta è sì:</i>		Y	N
13.1. Descrivere tali sanzioni			
13.2 A chi spetta sanzionare l'eventuale inerzia?			
13.2.1 Ci sono conseguenze se chi è responsabile di preparare l'AIR presenta un risultato che viene giudicato insoddisfacente? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y	N <sup>82</sup>
13.2.2 Specificare quali conseguenze			

<sup>81</sup> Tuttavia, le linee guida ufficiali raccomandano che il processo di AIR sia suddiviso in tre fasi: monitoraggio (*screening*), definizione dell'ambito d'intervento (*scoping*) e valutazione (*assessment*).

<sup>82</sup> Il Parlamento potrebbe reagire.



<b>GER</b>	<b>HUN</b>	<b>IT</b>	<b>NL</b>	<b>POL</b>	<b>SW</b>	<b>UK</b>
N	Y	N	N	N	N	Y
Y	N	N		Y	Y	Y
Y	Y	Y		Y	Y	Y
(Cfr. BOX 3.5)						
N	N	Y	Y	N	Y	Y
(Cfr. BOX 3.6)						
		Y	Y		Y	Y
Y	N	N	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX 3.7)						
(Cfr. BOX 3.8)						
Y	N	Y	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX 3.9)						





178

### Requisiti procedurali, compresa la consultazione

Domande	AUT	DEN	FIN
13.2.3 Tale "controllo di qualità" viene sempre realizzato dalla unità centrale <i>sub</i> 1.5? <i>Se la risposta è sì:</i>		Y	N
13.2.4 Descrivere come			
13.2.5 Se esistono diversi soggetti responsabili del controllo di qualità, elencarli e descriverne il ruolo			
14. Il più delle volte, in quale/i momento/i del processo regolativo le AIR vengono effettivamente prodotte?			
15. Le AIR vengono in qualche modo pubblicate? <i>Se la risposta è sì:</i>	Y	Y	Y
15.1 Dove e come?			
16. Ritiene che l'analisi di impatto venga condotta prima della scelta dell'opzione regolativa?	N	N	N.S.
17. Ritiene, più in generale, che l'analisi di impatto davvero influenzi la decisione relativa a "se e come" regolare?	N	Y <sup>84</sup>	N.S.

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è "non sappiamo", "non abbiamo dati rilevanti", ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è "dipende dai casi", "varietà di situazioni", ecc.)

L'informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca

<sup>83</sup> Quando è una direttiva comunitaria che richiede di essere implementata, l'AIR si fa troppo tardi per marcare una differenza. Per questa ragione il Paese sta progettando di anticipare l'uso dell'AIR nella fase di elaborazione della legislazione comunitaria. Nei casi "nazionali" la valutazione di impatto viene fatta abbastanza tardi rispetto all'*iter* legislativo, ma l'elaborazione delle opzioni avviene prima. Dato il carattere relativamente aperto del sistema svedese, in cui le organizzazioni imprenditoriali partecipano spesso in qualità di esperti nei comitati, le conseguenze per le piccole imprese vengono prese in considerazione in modo informale. Il team *SimplEx* incontra tutti i comitati che lavorano su questioni relative alle piccole imprese, con i quali è costante un confronto su problemi quali l'AIR, i dati statistici ed altri aspetti della politica per le piccole imprese. Rispetto agli inizi, si registra un trend positivo circa l'anticipazione dell'AIR. Visto che il Governo decide all'unanimità le proposte da presentare, vi sono sistemi elaborati per le negoziazioni interdipartimentali. Il team *SimplEx* è parte di tale sistema, sebbene possa esercitare un "veto" nel ritardare il processo decisionale, che le altre unità amministrative non sono in grado di esercitare. Ovviamente, una posizione forte è detenuta anche dalle *Budgetary Units*.

<sup>84</sup> La valutazione è rilevante rispetto alle modalità della regolazione (*come?*), ma non influenza la decisione circa il fatto di procedere o meno con l'intervento regolativo (*se regolare oppure no*).

<sup>85</sup> Sì, in molti casi. Ma talvolta la *issue* è già decisa, ed è il risultato delle negoziazioni politiche fra governo e parlamento, quindi difficilmente influenzabile.

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y	N	Y	Y	N	Y	Y
(Cfr. BOX 3.10)						
(Cfr. BOX 3.11)						
(Cfr. BOX 3.12)						
Y	N	N	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX 3.13)						
Y	N	Y	Y	N.S.	N.S. <sup>83</sup>	Y
N.S.	N	Non in questa fase pilota	N	N.S.	N.S. <sup>85</sup>	Y



### BOX 3.1

#### 11.2 In quale fase del processo regolativo viene utilizzata?

AUT: Dopo il completamento della bozza di proposta regolativa.

DEN: Di solito prima che uno schema di legge sia presentato in Parlamento.

GER: Il prima possibile.

HUN: Di norma dopo l'elaborazione dello schema di proposta.

IT: Nella fase iniziale del processo: definizione del problema, identificazione delle opzioni, quantificazione di costi e benefici.

NL: Quando il draft legislativo è quasi completato, prima che sia presentato in Consiglio dei Ministri.

POL: È raccomandata in una fase il più possibile preliminare; l'esperienza dimostra che di solito la consultazione pubblica ha luogo in parallelo alla consultazione interministeriale (la variabile "tempo" è molto pressante).



SW: Solitamente, quando viene reso pubblico il rapporto del comitato/commissione, che tuttavia svolge consultazioni anche durante l'elaborazione del rapporto stesso. In molti casi, anche il Governo fa audizioni ed incontri con le parti interessate prima che una proposta venga definitivamente approvata.

UK: La consultazione dovrebbe essere avviata in una fase iniziale del processo di elaborazione della policy. I documenti di consultazione devono essere chiari circa l'oggetto delle proposte, i destinatari coinvolti, le domande cui rispondere e la scadenza entro cui far pervenire le risposte.

### **BOX 3.2**

#### *11.5.4 Altro (specificare)*

AUT: Altri *stakeholder*.

FIN: Rappresentanti dei gruppi di interesse.

HUN: Sindacati, organizzazioni sociali.

IT: Rappresentanti delle organizzazioni di interesse (lavoratori e imprenditori, consumatori).

NL: Organizzazioni di interessi privati.

POL: Sindacati, organizzazioni di datori di lavoro, organizzazioni delle attività produttive, ordini professionali, governi locali, consumatori, organizzazioni ambientaliste.

### **BOX 3.3**

#### *11.11 Come e da chi vengono elaborati ed usati tali risultati?*

AUT: Funzionari pubblici responsabili della finalizzazione del draft regolativi.

DEN: I commenti sono incorporati nel processo regolativo ed usati dai funzionari dipartimentali, come pure dai politici.

FIN: Giuristi responsabili del drafting.

HUN: Dai legislatori (inclusione opzionale) e dai politici (modifica potenziale della decisione).

IT: Dall'amministrazione pubblica incaricata dell'AIR.

NL: *Policy makers*.

POL: Personale responsabile in generale del drafting legislativo.

SW: *Policy makers.*

UK: Un feedback sulle risposte ricevute e su come queste abbiano influenzato il processo di policy deve essere dato dai dipartimenti.



### BOX 3.4

*11.13 Come vengono presi in considerazione nella pratica effettiva tali commenti dai regolatori (con un rapporto sulla consultazione)?*

AUT: N.S.<sup>86</sup>

DEN: I commenti sono incorporati nel processo regolativo ed utilizzati dai funzionari dipartimentali, come pure dai politici.

GER: Il parere dei ministeri e delle sezioni amministrative può essere influenzato da opinioni esterne; la consultazione svolge la funzione di un correttivo, ma il suo impatto finale è differenziato.

HUN: N.S.

IT: È previsto un rapporto sulla consultazione.

NL: I risultati generali della consultazione sono contenuti nel *memorandum* esplicativo.

POL: I regolatori possono cambiare il draft tenendo conto dei commenti ricevuti; quando i commenti non possono essere accettati, è richiesto che siano comunque presentati in un documento allegato che accompagna la bozza di proposta regolativa, specificando perché essi non sono stati presi in considerazione; in questi casi, è anche previsto che i regolatori rispondano a coloro che hanno inviato tali commenti.

SW: I risultati della consultazione sono presentati insieme ai commenti che specificano perché taluni feedback sono stati considerati e perché altri no.

UK: Il documento di consultazione dovrebbe indicare la data in cui verrà pubblicata la sintesi dei risultati e l'indirizzo Internet ove reperire il documento. La sintesi dovrebbe specificare le risposte ad ogni domanda e come si sia proposto di modificare la proposta alla luce delle risposte ricevute.

<sup>86</sup> Rapporti interni per il Ministro, riunioni con gli *stakeholder*.

**BOX 3.5***11.19.1 Come?*

- DEN: È in corso di realizzazione un sito web per la consultazione.
- FIN: Mediante l'applicazione sistematica da parte di tutti i ministeri di procedure simili.
- GER: Dalla riforma generale del GGO nel 2000, non si parla di ulteriori cambiamenti. Tuttavia, i ministeri potrebbero estendere le consultazioni o sollevare domande più specifiche ai gruppi interessati.
- HUN: Attraverso una base più standardizzata, regolata e metodologicamente sofisticata.
- POL: Il processo di consultazione dovrebbe essere trattato in certi casi in maniera meno formalistica. Tutti gli schemi di testi normativi dovrebbero essere pubblicati su Internet; le consultazioni dovrebbero essere avviate in una fase più precoce del processo regolativo e dovrebbe essere concesso un tempo più lungo per i commenti.
- SW: Una pagina web dedicata con tutte le consultazioni in corso sarebbe un buon punto di partenza per accrescere la trasparenza.
- UK: La percentuale di proposte soggette al periodo di almeno 12 settimane di consultazione è molto cresciuta negli ultimi anni ed è ad oggi elevata, ma si deve ancora lavorare per assicurare che tutte le consultazioni abbiano questa durata minima e che venga fatto pieno uso dei risultati prodotti.

**BOX 3.6***12.1 Specificare le differenti fasi. Se la risposta alla domanda 9 è sì, indicare se tali fasi sono diverse nel caso si tratti di un'AIR sintetica oppure estesa*

- DEN: N.A.
- IT: La prima fase compara differenti opzioni. La seconda svolge un'analisi più approfondita dell'opzione preferita.
- NL: Fase 1: esplorazione rapida. Fase 2: analisi di impatto estesa.
- SW: Nella prima fase il comitato/commissione incaricato lavora sulla propria proposta. L'AIR dovrebbe essere condotta seguendo la checklist. La fase governativa, dopo un periodo di consultazione di tre mesi, è quella in cui si registrano talvolta cambiamenti della proposta originaria e la finalizzazione dell'AIR, prima della presentazione in Parlamento. La terza fase è affidata alle agenzie regolative, cui è dato man-

dato dal Governo di regolare i dettagli relativi alla legge approvata dal Parlamento. Le agenzie devono fare l'AIR seguendo la stessa checklist

UK: L'AIR dovrebbe essere parte integrante del processo di policy, quindi cominciare il prima possibile. L'AIR preliminare dovrebbe informare le richieste di accordo ministeriale su una data proposta. Essa dovrebbe essere proporzionale all'impatto della proposta stessa e può concretizzarsi in un'analisi grezza e rapida, basata sulla conoscenza dell'esistente. Sull'AIR preliminare, viene costruita una successiva AIR parziale che deve essere allegata ad ogni proposta che richieda un accordo collettivo da parte del Gabinetto, del Comitato di Gabinetto, del Primo Ministro e degli altri ministri interessati. L'AIR parziale dovrebbe anche contenere i documenti della consultazione formale. Infine, l'AIR finale accompagna la legislazione quando questa viene presentata in Parlamento, e deve anche contenere in allegato una dichiarazione firmata dai Ministri competenti, che si dicono soddisfatti del fatto che i benefici della proposta sono maggiori dei costi.



### BOX 3.7

#### 13.1 Descrivere tali sanzioni

- DEN: Prima che qualunque schema di testo normativo sia presentato in Parlamento, il Ministero delle Finanze deve approvare gli effetti attesi sul settore pubblico. Perciò, una possibile sanzione è la negazione di tale consenso.
- GER: I ministeri responsabili del controllo di qualità dell'AIR possono redigere delle relazioni critiche. Se necessario, i Ministri possono ritirare la co-firma alla proposta prima che questa vada al Gabinetto, ma ciò accade di rado a causa di un'AIR incompleta.
- NL: Se non viene prodotta alcuna AIR, o quest'ultima viene ritenuta insoddisfacente, ciò viene registrato nella nota di presentazione che accompagna la proposta regolativa in Consiglio dei Ministri
- POL: La possibile conseguenza, quando la bozza di proposta non ha l'AIR, è che essa non diventi oggetto di discussione e sia restituita al ministero competente per essere migliorata.
- SW: Nella prima fase, non ci sono sanzioni formali. Se si viene a conoscenza del fatto che un comitato non sta svolgendo il proprio lavoro, si contatta il ministero responsabile per accertare la situazione. Nel caso in cui il comitato non produce l'AIR, allora sarà compito del



ministero farla. Normalmente questo significa che il ministero contatta il comitato e sottolinea le prescrizioni sull'AIR. Nella fase governativa, la sanzione consiste effettivamente nella possibilità di bloccare il processo o di ritardarlo fino a che l'AIR non raggiunge una qualità accettabile. Poiché tutte le proposte legislative devono essere sottoposte al *SimpLex Team*, raramente sfuggono quelle che prevedono effetti significativi sulle piccole imprese. Nella fase delle agenzie regolative, le AIR ci vengono inviate per posta o via e-mail. In questo caso, si può solo fornire supporto e consulenza. Commenti vengono sempre forniti dallo *Swedish Board of Industry and Commerce for Better Regulation*, che fa un *follow-up* annuale delle AIR delle agenzie.

UK: Il governo è incaricato di assicurare che l'AIR venga prodotta in tutti i casi in cui ciò è previsto. Non è possibile un accordo collettivo del Gabinetto su una proposta che, richiedendo l'AIR, non ce l'abbia. E infatti, dai dati più recenti, risulta che quasi il 100% delle proposte che dovrebbero avere l'AIR in effetti ce la hanno.

### BOX 3.8

#### 13.2 A chi spetta sanzionare l'eventuale inerzia?

DEN: Al Ministero delle Finanze.

GER: Al Ministero Federale dell'Interno, al Ministero Federale delle Finanze, e al Ministero Federale dell'Economia e del Lavoro.

POL: Al Consiglio dei Ministri e suoi comitati consultivi, o Parlamento.

SW: Al *SimpLex Team*.

UK: Alla RIU e al Ministro del Cabinet Office.

### BOX 3.9

#### 13.2.2 Specificare quali conseguenze

DEN: *cfr. BOX 3.7*

GER: *cfr. BOX 3.7*

IT: L'unità centrale può richiedere ulteriori approfondimenti su specifici punti dell'AIR.

NL: *cfr. BOX 3.7*

SW: *cfr. BOX 3.7*

UK: *cfr. BOX 3.7*



**BOX 3.10***13.2.4 Descrivere come*

- DEN: Il controllo di qualità viene sempre esercitato sulle AIR relative agli effetti sul settore pubblico.
- IT: Il controllo di qualità concerne i passaggi più salienti del processo di AIR (fase preliminare e finale, selezione delle opzioni, valutazione dei costi, ecc.).
- SW: Tutte le proposte devono essere vagliate dal *SimpLex Team* almeno una settimana prima dell'approvazione da parte del Governo. Se sono coinvolte le piccole imprese, il *SimpLex Team* è contattato molto prima per fornire assistenza. All'inizio queste attività richiedevano più tempo di quanto non sia necessario oggi.
- UK: Lo *Scrutiny Team* della RIU è responsabile di scrutinare l'AIR relativa ad ogni proposta per assicurarne la qualità. Lo *Scrutiny Team* fornisce assistenza e supporto ai funzionari per migliorare la qualità dell'AIR. Inoltre, un *Quality Committee*, composto da membri dello staff RIU e da funzionari delle DRIU dipartimentali, conduce valutazioni *ex post* su un campione casuale di AIR selezionato trimestralmente.

**BOX 3.11***13.2.5 Se esistono diversi soggetti responsabili del controllo di qualità, elencarli e descriverne il ruolo*

- DEN: Altri ministeri vengono consultati ed esercitano il controllo di qualità nei propri settori di competenza. Fra questi, il Ministero degli Affari Economici e Produttivi, e il Ministero dell'Ambiente
- GER: Ministero Federale delle Finanze: impatto sul bilancio; Ministero Federale dell'Economia e del Lavoro: impatto sui costi per l'industria e impatto sui prezzi e gli effetti sui consumatori
- NL: Il Consiglio di Stato controlla gli aspetti giuridici della legislazione proposta.
- SW: In tutti i ministeri c'è un Segretariato legale responsabile della qualità giuridica delle regolazioni. Presso il Ministero della Giustizia viene condotta una revisione linguistica e giuridica degli schemi di testo normativo prima che le proposte siano presentate in Parlamento. Il Cabinet Office è responsabile di tutti i processi di *better regulation*. Le proposte giuridiche che attengono ad esempio alle



questioni istituzionali vengono sottoposte al *Council of Legislators*, composto da giudici delle Corti Supreme.

UK: In aggiunta al controllo di qualità svolto dalla RIU, e già descritto, il *National Audit Office (NAO)* – organismo indipendente – ha un ruolo nell'analizzare ogni anno la qualità di un campione di AIR.

### BOX 3.12

14. In quale/i momento/i del processo regolativo le AIR vengono effettivamente prodotte il più delle volte?

AUT: Dopo la finalizzazione del draft legislativo e prima dell'avvio della consultazione.

DEN: L'AIR preliminare viene di solito realizzata prima della presentazione annuale da parte del Governo del programma legislativo. L'AIR è effettivamente eseguita prima che una proposta di legge sia presentata in Parlamento.

FIN: N.S.

GER: N.S.

HUN: Dopo l'elaborazione dell'intero draft legislativo.

IT: Prima dell'approvazione del Consiglio dei Ministri (decisione).

NL: Analisi veloce (fase 1) prima che inizi il drafting legislativo. L'AIR estesa (fase 2) viene condotta durante il processo di drafting.

POL: Secondo le linee guida e la *good practice*, l'AIR dovrebbe essere preparata il prima possibile. Al momento, in Polonia ciò accade innanzitutto per i draft delle leggi, in cui ci si aspetta un impatto potenziale sociale ed economico considerevole. Per quanto riguarda gli atti di legislazione secondaria, in cui l'impatto sociale ed economico è più limitato, l'AIR è ancora abbastanza spesso trattata in modo molto formalistico (come obbligo formale aggiuntivo della relazione esplicativa). Si registra tuttavia uno sforzo continuo di cambiare tale atteggiamento. Anche se l'impatto della legislazione secondaria è limitato, il GLC (unità per l'analisi di impatto della regolazione) si concentra sull'identificazione e la possibile quantificazione di questo impatto. In un crescente numero di esempi l'AIR e il processo di consultazione consentono al ministero (o al governo) di cambiare la direzione dell'azione o gli strumenti per conseguire l'obiettivo di policy. Riteniamo ci debba essere una pressione costante sui ministeri per migliorare la loro pratica in questo campo.



- SW: Si registra un trend positivo verso un'anticipazione del processo di AIR. L'idea è di rendere la checklist uno strumento conosciuto e non un onere burocratico aggiuntivo. Nei controlli, ci sono spesso emendamenti all'AIR, ma che non condizionano la proposta. In questi casi, si cerca di rinegoziare le proposte giudicate veramente svantaggiose per le piccole imprese, e di semplificarle. Dal 2000 sono state rinegoziate circa 25-30 proposte, risparmiando risorse significative per la *community* delle piccole imprese.
- UK: Non è possibile indicare con quale frequenza le AIR preliminari siano parte del processo di policy. Però, l'ottemperanza nel caso delle AIR parziali e finali è alta (prossima al 100% stando agli ultimi dati).

### BOX 3.13

#### 15.1 Dove e come?

- AUT: Insieme al draft della regolazione durante il processo di consultazione.
- DEN: L'AIR viene presentata in un *memorandum* esplicativo della proposta legislativa, ed anche pubblicato su Internet.
- FIN: È parte della proposta legislativa presentata in Parlamento.
- GER: Nei *memorandum* esplicativi delle nuove regolazioni.
- NL: Come parte del *memorandum* esplicativo sul sito web del Parlamento e su molti altri siti Internet.
- POL: Il sommario dell'AIR è parte integrante del rapporto esplicativo allegato ad ogni proposta di legge; è pubblicato con il draft legislativo sul sito Internet del ministero competente
- SW: Le AIR sono pubblicate nei rapporti delle commissioni di indagine, nei *memorandum* esplicativi del governo, o rese pubbliche quando vengono adottate le ordinanze governative (*Government's Ordinances*). Le AIR delle agenzie regolative sono disponibili al pubblico e, talvolta, pubblicate.
- UK: Le AIR parziali devono essere pubblicate sui siti web dei dipartimenti e nei documenti di consultazione. Una volta che si è deciso di procedere con la regolazione, un'AIR finale deve essere presentata in Parlamento a fianco alla legislazione. L'AIR finale deve anche essere pubblicata il più presto possibile sui siti web dei dipartimenti rilevanti. Inoltre, tutte le AIR pubblicate sino ad oggi sono reperibili al seguente indirizzo: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/scrutiny/RegReporting.htm>.



Tabella 4

## Processo di analisi di impatto

Domande	AUT	DEN	FIN
18. Come viene realizzata la definizione del problema? <i>(secondo quanto specificato nelle seguenti domande)</i>			
18.1 Come vengono identificate le parti interessate?			
18.2 Sono previsti obblighi affinché siano considerati gli interessi diffusi, specialmente se non organizzati, e attori o gruppi ritenuti deboli (come le PMI, le opere/istituti di beneficenza e volontariato, le minoranze, ecc.)? <i>Se la risposta è sì:</i>	Y	N	Y
18.2.1 Specificare quali interessi, gruppi ed attori			
18.2.2 Sono previste modalità specifiche per tenere conto di tali attori? <i>Se la risposta è sì:</i>	Y	Y	
18.2.2.1 Quali?			
18.3 Vengono considerati i rischi in questa fase? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	N	Y
18.3.1 Come?			
18.4 Gli obiettivi di policy sono definiti in modo da evitare ambiguità, vaghezze e contraddizioni?	N.S.	Y	Y
18.5 Gli obiettivi sono espressi come risultati attesi, in termini quantitativi e misurabili?	N	N	
18.6 Fra gli obiettivi viene esplicitata una gerarchia?	N	N	Y
18.7 Viene considerata la possibilità di conflitti con obiettivi di policy pre-esistenti?	N	Y	Y
19. Di fatto, viene effettivamente considerata una molteplicità di opzioni regolative? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y	N
19.1 Ci sono criteri espliciti per selezionare tali opzioni? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	N	
19.1.1 Descrivere tali criteri			
19.2 Ci sono passaggi procedurali prefissati per selezionare tali criteri?	N	N.A.	N

<sup>87</sup> Ove possibile. I benefici vengono raramente quantificati.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
(Cfr. BOX 4.1)						
Y	N	N	N	N	Y	Y
(Cfr. BOX 4.2)						
Y	N	N	Y	Y	N	Y
(Cfr. BOX 4.3)						
Y	N	N		N	Y	Y
(Cfr. BOX 4.4)						
N.S.	N	Y	Y	Y	Y	Y
N	N	Y	Y	N	Y <sup>87</sup>	Y
N	N	N		N	Y	N
N	Y	N	Y	N	Y	Y
Y	N	Y	Y	N	Y <sup>88</sup>	Y
Y		Y	N		N	Y
(Cfr. BOX 4.5)						
	N	N	N	N	N	N

(segue)

<sup>88</sup> È una parte della checklist.



### Processo di analisi di impatto

Domande	AUT	DEN	FIN
19.3 Se effettivamente si considera una molteplicità di opzioni, viene stimato il livello di adeguamento atteso per ogni opzione rilevante?		N	
19.4 Se effettivamente si considera una molteplicità di opzioni, marcare - fra le seguenti - tutte quelle sperimentate almeno una volta:			
a) <i>status quo</i> inalterato		Y	
b) nessuna regolazione		Y	
c) opzioni volontarie		Y	
d) auto-regolazione		Y	
e) co-regolazione			
f) incentivi (sussidi)		Y	
g) contratti		Y	
h) diritti trasferibili		Y	
i) tassazione		Y	
j) trasparenza		Y	
k) antitrust			
l) regolazione diretta		Y	
m) mercato regolamentato		Y	
n) altro ( <i>specificare</i> )			
19.5 Se effettivamente si considera una molteplicità di opzioni, di norma quante ne vengono esaminate?		N.S.	
20. Gli effetti sono presentati:			
a) soltanto in termini qualitativi			
b) principalmente in termini qualitativi		Y	
c) sia in termini qualitativi che quantitativi			Y
d) principalmente in termini quantitativi	Y		
20.1 Misure quantitative (se presenti) sono:			
a) principalmente indicatori fisici			

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
N		N	Y		N.S. <sup>89</sup>	Y
Y		Y	Y		Y	Y
Y			Y		Y	Y
Y		Y	Y		Y	Y
Y					Y	
			Y		Y	Y
Y			Y		Y	
Y					Y	Y
Y			Y		Y	Y
					Y	Y
		Y	Y		Y	Y
			Y		Y	Y
N.S.		3-4	2-3		N.A.	3-5
Y	Y					
		Y	Y	Y	Y	Y

(segue)



<sup>89</sup> Non in maniera sistematica, ma nella maggior parte dei casi.



### Processo di analisi di impatto

Domande	AUT	DEN	FIN
b) principalmente costi e benefici monetizzati	Y	Y	
c) altro ( <i>specificare</i> )			
21. Quali dei seguenti temi vengono espressamente considerati nel processo di analisi di impatto?			
a) Concorrenza	Y	Y	Y
b) Ambiente	Y	Y	Y
c) Allarme sociale causato da specifici rischi	Y <sup>93</sup>		Y
d) Pari opportunità			Y
e) Sussidiarietà			
f) Gruppi sociali o organizzazioni deboli			Y
g) PMI	Y	Y	Y
h) Minoranze			Y
i) Altro ( <i>specificare</i> )		Y <sup>94</sup>	
22. Quali delle seguenti categorie di parti interessate vengono principalmente considerate?			
a) Imprese	Y	Y	Y
b) Cittadini	Y	Y	Y
c) Volontariato			Y
d) Pubblica amministrazione	Y	Y	Y
e) Altro ( <i>specificare</i> )			
23. Quale tecnica di valutazione viene usata? ( <i>se ne viene usata più di una, marcare le risposte rilevanti</i> )			
a) Analisi costi-benefici completa ed appropriata (monetizzando tutti i costi e benefici rilevanti per la società e calcolando la variazione di benessere associata alla proposta)			Y

<sup>90</sup> Non i benefici.

<sup>91</sup> Non i benefici; questi ultimi sono descritti prevalentemente in termini qualitativi.

<sup>92</sup> Esiste una checklist *ad hoc*.

<sup>93</sup> Impatto sull'occupazione.

<sup>94</sup> La relazione fra regolazione nazionale e comunitaria; le conseguenze economiche e amministrative per il settore pubblico; le conseguenze economiche e amministrative per le imprese (inclusa concorrenza e PMI); conseguenze amministrative per i cittadini.



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
Y <sup>90</sup>	Y	Y	Y	Y	Y <sup>91</sup>	Y
Y	Y			Y	Y	Y
Y	Y		Y	Y	Y <sup>92</sup>	Y
					Y	
	Y				Y	Y
Y					Y	
Y	Y				Y	Y
Y	Y				Y	Y
Y	Y				Y	
	Y <sup>95</sup>		Y <sup>96</sup>	Y <sup>97</sup>		Y <sup>98</sup>
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Y	Y	Y			Y	Y
			Y		Y	Y
Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
				Y <sup>99</sup>		



(segue)

<sup>95</sup> Bilancio statale.

<sup>96</sup> Effetti sulle attività produttive; aspetti giudiziari; oneri amministrativi.

<sup>97</sup> Sviluppo regionale; mercato del lavoro; bilancio. Per le linee guida sull'AIR in Polonia, questo è lo standard minimo richiesto. Se viene identificato un impatto in altri settori (ad esempio salute, ambiente, sicurezza e altri impatti sociali), l'ambito di analisi dovrebbe sempre essere esteso a discrezione dei ministeri.

<sup>98</sup> Questioni distributive e di equità.

<sup>99</sup> Sindacati, organizzazioni imprenditoriali, ambientalisti.



### Processo di analisi di impatto

Domande	AUT	DEN	FIN
b) Valutazione (possibilmente attraverso monetizzazione) dei principali costi e benefici per ogni categoria di parti interessate		Y	Y
c) Analisi costo-efficacia	Y	Y	
d) Analisi multi-criteria			
e) Analisi del rischio		Y	
f) Checklist		Y	Y
g) Altro ( <i>specificare</i> )			
23.1 Se viene usata più di una delle tecniche su menzionate, descrivere la situazione e specificare se una di esse è prevalente			
24. Esiste una prescrizione o almeno un orientamento ufficiale ad applicare una o più di tali tecniche? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y	Y
25. Descrivere la situazione			
26. Esiste un obbligo in base al quale le nuove misure regolative debbano essere giustificate da un principio "costi-benefici", dimostrando che i benefici attesi siano maggiori dei costi attesi?	N	N	N
27. Gli effetti sono attualizzati? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	Y	
27.1 È fissato o suggerito un tasso sociale di sconto (ad esempio nella Guida AIR)?	N	Y <sup>103</sup>	
28. Si fa ricorso all'uso di consulenti esterni per sviluppare alcune fasi dell' AIR? <i>Se la risposta è sì:</i>	N <sup>106</sup>	N <sup>107</sup>	Y
28.1 Indicare per quali attività (consultazione, misurazione dell'impatto, ecc.)		N.A.	Analisi di impatto

<sup>100</sup> Analisi dei costi.

<sup>101</sup> Valutazione qualitative con alcuni dati.

<sup>102</sup> Costi per le piccole imprese.

<sup>103</sup> In Danimarca, il tasso di sconto è fissato al 6% ed è indicato nel Manuale danese sull'analisi socio-economica. Si ritiene che il tasso di sconto sia in un intervallo ragionevole rispetto al concetto teorico: la preferenze intertemporali dei consumatori (pari approssimativamente ai tassi di interesse praticati ai consumatori, al netto delle tasse) ed i rendimenti alternativi del capitale. Comunque, si raccomanda che l'analisi del rischio consideri anche altri tassi di sconto per dimo-



GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
		Y	Y	Y		Y
Y		Y				
Y			Y			
Y <sup>100</sup>	Y <sup>101</sup>				Y <sup>102</sup>	
(Cfr. BOX 4.6)						
N	N	N	Y	Y	Y	Y
(Cfr. BOX 4.7)						
N	N	N	Y	Y	N	Y
	Y	Y	Y	Y	N	Y
Y	N	N <sup>104</sup>		Y <sup>105</sup>	N	Y
Y	N	Y	N	Y <sup>108</sup>	N	N
N.S.	Soprattutto per la misurazione economica			N.S.		

(segue)

stare la robustezza dei risultati stimati. Inoltre, si stima che i progetti finanziati mediante tassazione pubblica abbiano un *tax wrench* del 20% sul costo netto.

<sup>104</sup> Un tasso sociale di sconto non è definito ufficialmente. Di conseguenza, vengono usate come benchmarks indagini svolte periodicamente dagli organismi pubblici.

<sup>105</sup> E' raccomandato nelle Linee Guida. Cfr. Domande 26 e 27.

<sup>106</sup> Talvolta sarebbe necessario, ma non viene fatto.

<sup>107</sup> Di solito è sufficiente la consultazione con i ministeri rilevanti. Comunque, si fa spesso ricorso ai consulenti esterni per l'analisi costi-benefici.

<sup>108</sup> Non ci sono restrizioni sull'uso dei consulenti esterni. La scelta dipende dai ministeri.



### Processo di analisi di impatto

Domande	AUT	DEN	FIN
28.2 Descrivere che tipo di consulenti vengono utilizzati e come			
28.3 Sono stati fissati degli standard minimi per l'uso degli esperti e dei consulenti?	N	N	N
28.4 Si tiene conto degli standard UE per le consulenze degli accademici e degli esperti?	N	N	N
29. Secondo Lei, quanto dura in media l'analisi di impatto?	Molto rapido	N.A.	
30. Esiste un sistema di valutazione del rendimento dell'AIR ( <i>performance review</i> )? <i>Se la risposta è sì:</i>	N	N	N
30.1 Quali sono i temi affrontati (resistenze di vario genere; costi di realizzazione dell'AIR e/o di trattamento di suoi specifici aspetti; <i>peer review</i> ; conflitto politico) ?			
30.2 Se previsti, descrivere gli indicatori di <i>performance</i> utilizzati			
31. I risultati delle AIR vengono pubblicati (anche sui siti Internet)? <i>Se la risposta è no:</i>	Y	Y	N
31.1 Sono disponibili su richiesta?			Y
32. Secondo Lei, l'AIR - per come viene attuato nel suo Paese - raggiunge gli scopi ufficiali nella maggioranza dei casi?	N	Y	N
33. Se ve ne sono, quali pensa che siano i principali inconvenienti della procedura AIR nel suo Paese? Come ritiene possano essere superati? <i>(Aggiungere un allegato se necessario)</i>			

Y = Sì

N = No

N.A. = Informazione non disponibile (la risposta è "non sappiamo", "non abbiamo dati rilevanti", ecc.)

N.S. = Impossibile specificare (la risposta è "dipende dai casi", "varietà di situazioni", ecc.)

L'informazione è disponibile, ma non si può dare una risposta univoca

<sup>109</sup> La ricognizione rapida può essere fatta in pochi giorni. È più difficile dire quanto possa durare l'AIR estesa, essendo quest'ultima condotta durante tutto il processo di drafting legislativo.

<sup>110</sup> Parecchi giorni fino a parecchie settimane.

<sup>111</sup> Dipende dalla proposta. Nella maggior parte dei casi servono un paio di settimane per completare l'AIR del Governo.

<sup>112</sup> Dipende dalla natura della proposta e dalla rilevanza del suo impatto potenziale.

GER	HUN	IT	NL	POL	SW	UK
(Cfr. BOX 4.8)						
N	N	N	N		N	Y
N	N	N	N		N	Y
N.S.	N.S.	3 mesi	N.S. <sup>109</sup>	N.S. <sup>110</sup>	N.S. <sup>111</sup>	N.S. <sup>112</sup>
N	N	N <sup>113</sup>	Y	N	Y	Y
(Cfr. BOX 4.9)						
					N	
N <sup>114</sup>	N	N	Y	Y	Y <sup>115</sup>	Y
N		Y				
N	N	Y	Y	N.S. <sup>116</sup>	Y	Y
(Cfr. BOX 4.10)						



<sup>113</sup> Non ora nella fase di sperimentazione.

<sup>114</sup> Esse sono nel *memorandum* esplicativo delle nuove leggi.

<sup>115</sup> Quando si tratta di leggi, l'AIR inclusa nel *memorandum* esplicativo viene pubblicata su Internet. Per le ordinanze, le AIR sono disponibili su richiesta.

<sup>116</sup> La pratica dimostra che in tanti casi l'AIR aiuta a razionalizzare le decisioni del Governo. Il vantaggio è che il processo di AIR pone grande attenzione sulla consultazione pubblica, esaminando l'impatto della regolazione proposta sulle parti interessate. C'è anche una crescente consapevolezza da parte di ministri e funzionari circa l'importanza dell'AIR. In diversi casi la CoM ha chiesto al ministro responsabile della proposta regolativa di rielaborarla, completando l'AIR e il processo di consultazione. È ancora troppo presto, a nostro parere, dare una risposta responsabile sull'efficienza del sistema di AIR in Polonia, perché c'è ancora molto da fare.

**BOX 4.1***18.1 Come vengono identificate le parti interessate?*

AUT: Attraverso liste ufficiali, conoscenze personali, gruppi di interesse.

DEN: Dai funzionari dei dipartimenti.

GER: Dall'unità responsabile del drafting regolativi.

IT: L'identificazione delle parti interessate comincia con la definizione del problema, quando l'amministrazione esamina la regolazione esistente o problemi attuali. È sempre possibile ampliare il numero della parti interessate durante la valutazione.

NL: Dai *policy advisors*, se necessario con l'aiuto di consulenti esterni e delle organizzazioni intermedie.

POL: Seguendo la *good practice*, ogni Ministro dovrebbe identificare le parti interessate tenendo conto della materia e dell'ambito di intervento della regolazione, considerando quelle organizzazioni che sono rappresentative.

SW: Non sono previste linee guida pre-fissate o disposizioni obbligatorie. È compito del comitato/commissione decidere come identificare le parti interessate. Talvolta ciò è abbastanza facile, e spesso si tratta di esperti.

UK: È compito dei funzionari incaricati di elaborare la proposta di policy. Questi ultimi sono incoraggiati ad avviare consultazioni informali ad uno stadio iniziale del processo, e ciò dovrebbe aiutarli ad identificare soggetti inizialmente non considerati.

**BOX 4.2***18.2.1 Specificare quali interessi, gruppi, attori*

AUT: Piccole e medie imprese, chiese, organizzazioni non governative, ed altri.

GER: Piccole e medie imprese.

SW: Vengono esplicitamente menzionate piccole e medie imprese, pari opportunità, integrazione degli immigrati. Vi è tuttavia un obbligo generale di accertarsi che tutti gli interessi siano presi in considerazione.

UK: L'AIR viene condotta su ogni proposta che ha un impatto su istituti di beneficenza e sul settore del volontariato, così come sulle imprese. L'AIR deve anche considerare l'impatto sulle piccole e medie imprese e più in generale l'impatto sulla concorrenza e i problemi distributivi.

**BOX 4.3***18.2.2.1 Quali?*

AUT: Rivolgendosi ad essi specificamente.

DEN: Audizioni pubbliche (*public hearings*).

GER: Vengono decisi *ad hoc* dalla sezione incaricata del drafting.

POL: Istituti di beneficenza e organizzazioni non governative, minoranze.

UK: Le linee guida sull'AIR predisposte dal Cabinet Office consigliano l'uso di un test sulle piccole imprese (*Small Firms' Impact Test*), che i funzionari pubblici dovrebbero completare, per poi registrarne i risultati. Il Governo ha anche istituito lo *Small Business Service (SBS)*, che viene spesso consultato e può aiutare a costituire panel di piccole e medie imprese rilevanti, allo scopo di assistere lo sviluppo del processo di policy. Possono inoltre essere consultati lo *Small Business Council* ed altre organizzazioni di settore. Consulenze sulle questioni relative alla concorrenza vengono offerte dall'*Office for Fair Trading (OFT)*.

**BOX 4.4***18.3.1 Come?*

GER: Secondo il § 44 (1) GGO, devono essere valutati gli effetti attesi e gli effetti collaterali inattesi. Questa prescrizione prevede la valutazione del rischio.

SW: Non esistono linee guida prestabilite o alcuna procedura obbligatoria che indichi come considerare i rischi.

UK: Nell'identificazione degli obiettivi di policy, l'AIR dovrebbe consentire di rilevare la situazione che causa il problema, in cosa consista esattamente il problema e con quale probabilità esso si verifichi.

**BOX 4.5***19.1.1 Descrivere tali criteri*

IT: Efficacia ed efficienza.

UK: Una proposta di policy dovrebbe essere accettata solo se i benefici giustificano i costi. La scelta dipende perciò dal bilanciamento fra costi e benefici di ciascuna opzione.

**BOX 4.6**

*23.1 Se viene usata più di una delle tecniche menzionate, descrivere la situazione e specificare se una di esse è prevalente*

- DEN:** L'ACB è richiesta per quelle regolazioni che prevedono opere pubbliche di grandi dimensioni. I risultati di questa analisi vengono usati come input nell'AIR. L'analisi del rischio è condotta come parte dell'ACB. Le checklist sono utilizzate come punto di partenza nella maggior parte delle AIR.
- NL:** La checklist è usata sempre, i costi ed i benefici analizzati dove appropriato (se diventa chiaro dalla checklist che ci sono dei costi).
- SW:** Anche se la checklist copre soltanto gli effetti sulle piccole imprese, gli altri aspetti vengono presi in considerazione nelle negoziazioni interdipartimentali.
- UK:** La scelta della tecnica di valutazione dipende dalla singola proposta. Per esempio, quando è possibile una quantificazione completa, si fa l'ACB. Quando invece la quantificazione è più difficile, si tende ad usare l'analisi costi-efficacia. Nella pratica, il livello di quantificazione possibile si colloca di frequente a metà strada tra una quantificazione completa e valutazioni più qualitative. Queste ultime, in varie forme, sono di fatto quelle più spesso utilizzate.

**BOX 4.7**

*25. Descrivere la situazione*

- DEN:** L'ACB (con l'analisi del rischio) viene richiesta solo per quelle regolazioni che prevedono opere pubbliche di grandi dimensioni.
- NL:** La compilazione della checklist è obbligatoria.
- POL:** Le Linee Guida sull'AIR presentano differenti metodi che possono essere usati, a seconda dei bisogni del Ministro, ma le tecniche più usate sono la ACB o l'analisi dei costi.
- SW:** Gli effetti sulle piccole imprese dovrebbero essere descritti in termini monetari, ove possibile; il *minimum* è in termini qualitativi.
- UK:** Gli indirizzi sull'AIR precisano che dovrebbero essere considerati tutti i costi ed i benefici di ogni opzione di policy, compresi i costi e benefici ambientali e sociali, come pure gli impatti distributivi. Ove possibile, costi e benefici dovrebbero essere quantificati.



**BOX 4.8**

*28.2 Descrivere che tipo di consulenti vengono utilizzati e come*

FIN: Centri di ricerca, consulenti indipendenti, accademici.

GER: Esperti accademici e scienziati, consulenti di impresa.

IT: Per la predominanza di giuristi negli uffici legislativi, è stato necessario impegnare economisti per affrontare la misurazione dell'impatto.

POL: N.S.

**BOX 4.9**

*30.1 Quali sono i temi affrontati? (resistenze di vario genere; costi di realizzazione dell'AIR e/o di trattamento di suoi specifici aspetti; peer review; conflitto politico)*

NL: Le valutazioni di qualità sono salve. Nel prossimo futuro si comincerà anche a registrare i cambiamenti fatti agli schemi di testi legislativi come risultato del processo di valutazione dell'impatto.

SW: La *performance review* viene condotta nel processo politico in Parlamento. Poiché il Parlamento e i cittadini hanno accesso all'AIR, la qualità è aperta allo scrutinio. Anche il Governo riferisce in Parlamento sui risultati ed i progressi realizzati una volta l'anno. Non vengono usati indicatori.

UK: In aggiunta alla valutazione interna fatta dalla RIU, l'organismo indipendente *National Audit Office (NAO)* esamina un campione di AIR ogni anno. Il NAO considera la qualità delle singole AIR, così come i punti di forza e le criticità dell'intero sistema di AIR.

**BOX 4.10**

*33. Se ve ne sono, quali pensa che siano i principali inconvenienti della procedura AIR nel suo Paese? Come ritiene possano essere superati?*

AUT: Il principale inconveniente è che il processo di AIR (per come viene effettivamente realizzato) è visto come un onere burocratico aggiuntivo e perciò i funzionari pubblici sono molto riluttanti ad eseguirlo (dallo stato attuale, di fatto l'AIR è solo una stima molto appros-

simativa dei costi e degli effetti); è necessaria più formazione; l'intero programma dovrebbe essere sviluppato.

- DEN: C'è da attendersi che la procedura di AIR venga migliorata da un programma di formazione per dirigenti di dipartimento, che è già pianificato. Inoltre, la procedura potrebbe essere migliorata dalla creazione di un sito web per la consulenza. Tale sito è al momento in corso di costruzione. Inoltre, un ulteriore miglioramento potrebbe derivare da un maggiore uso di quantificazioni.
- FIN: Applicazione non sistematica; non ci sono sufficienti strutture di supporto; sono in corso progetti pilota per migliorare la situazione (si cercano modalità pragmatiche per migliorare la situazione).
- GER: Necessità di metodi più orientati alla pratica; cambiamento culturale nell'amministrazione: maggiore consapevolezza della necessità di sviluppare l'AIR; meccanismi di sanzione più forti.
- HUN: Di fatto, sebbene l'AIR sia una parte obbligatoria delle proposte regolative, non è concretamente significativa. Essa non è diventata una fase reale dell'istruttoria legislativa, i giuristi non fanno praticamente niente della sua importanza ed i politici normalmente la evitano, perché hanno bisogno di realizzare rapidamente programmi governativi della durata di quattro anni. L'applicazione della nuova metodologia è la chiave per un'AIR ben strutturata e ben realizzata all'interno del sistema amministrativo ungherese.
- IT: La fase sperimentale ci aiuterà ad identificare e risolvere le principali difficoltà del processo di AIR. Useremo l'esperienza per migliorare la procedura AIR.
- NL: In alcune occasioni l'esame rapido (fase 1) è stato scavalcato dai Ministri, cosa che rende difficile tenere traccia del processo ed influenzarlo attraverso una valutazione di impatto.
- POL: Prima di tutto, il processo legislativo in Polonia è fortemente influenzato dalla pressione del fattore "tempo" (in particolare per l'ingresso nell'Unione europea). In secondo luogo, i funzionari non sono ancora pienamente preparati per l'AIR. Ci aspettiamo che questo processo di costruzione delle competenze continui.
- SW: Abbiamo bisogno di un migliore sistema per salvaguardare la qualità dell'AIR realizzata dai comitati e dalle agenzie regolative. Il controllo è solo informale. Consulenza e supporto sono buoni, ma serve più controllo. Questo non può essere fatto senza risorse aggiuntive ed un adeguamento della struttura istituzionale.

UK: Abbiamo raggiunto un quasi totale adeguamento alla procedura AIR. Ma il nostro obiettivo è di migliorare ulteriormente la qualità delle AIR. A questo proposito, sarebbe opportuna maggiore quantificazione dei costi e dei benefici di ogni opzione, laddove possibile. Inoltre, possiamo ulteriormente migliorare le modalità di considerazione delle opzioni non regolative.





### Quaderni

---

1. Quarto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2001) esaurito
2. La riforma del welfare e le nuove competenze delle amministrazioni regionali e locali (giugno 2001) esaurito
3. Patti territoriali e agenzie di sviluppo (giugno 2001) esaurito
4. Il ruolo delle agenzie locali nello sviluppo territoriale (luglio 2001) esaurito
5. Comuni e imprese – 56 esperienze di Sportello Unico (ottobre 2001)
6. Progetto Officina – Sviluppo locale e eccellenza professionale (febbraio 2002) esaurito
7. Quinto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2002) esaurito
8. Lezioni sul nuovo ordinamento amministrativo italiano (ottobre 2002) esaurito
9. Le Province nell'attuazione del piano di e-government (novembre 2002) esaurito
10. Integrazione dell'offerta formativa – La normativa nazionale (aprile 2003)
11. Sesto rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali (maggio 2003)
12. L'Amministrazione liberale – Appunti di lavoro (giugno 2003)
13. La valorizzazione sostenibile delle montagne (giugno 2003)
14. Governare lo sviluppo locale – Le aree protette marine della Sardegna (giugno 2003)
15. Le Agenzie di Sviluppo al Centro Nord – Strategie di rete e comunità professionali (giugno 2003)
16. Contabilità ambientale negli enti locali (giugno 2003)
17. Le Agende 21 Locali (giugno 2003)

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>18.</b> Integrazione dell'offerta formativa – Normativa regionale<br/><i>(luglio 2003)</i></p> <p><b>19.</b> Piani di azione e politiche di innovazione – Il caso dello Sportello Unico<br/><i>(dicembre 2003)</i></p> <p><b>20.</b> Le autonomie locali nelle regioni a Statuto speciale e nelle Province Autonome<br/><i>(marzo 2004)</i></p> <p><b>21.</b> La Pubblica Amministrazione e il sistema delle imprese – Rapporto di ricerca<br/><i>(marzo 2004)</i></p> <p><b>22.</b> La comunicazione pubblica – Linee operative<br/><i>(giugno 2004)</i></p> <p><b>23.</b> La semplificazione amministrativa nelle regioni<br/><i>(giugno 2004)</i></p> <p><b>24.</b> Settimo rapporto nazionale sulla formazione nella P.A. – Lo scenario della formazione nel sistema delle autonomie locali<br/><i>(luglio 2004)</i></p> | <p><b>25.</b> La formazione nella P.A. che cambia – L'esperienza del Ministero dell'Ambiente<br/><i>(luglio 2004)</i></p> <p><b>26.</b> L'attrattività dei territori nelle politiche di internazionalizzazione<br/><i>(ottobre 2004)</i></p> <p><b>27.</b> La governance dell'internazionalizzazione produttiva – Il Laboratorio<br/><i>(ottobre 2004)</i></p> <p><b>28.</b> La governance dell'internazionalizzazione produttiva – L'Osservatorio<br/><i>(ottobre 2004)</i></p> <p><b>29.</b> La comunicazione interna nella P.A. regionale e locale<br/><i>(novembre 2004)</i></p> <p><b>30.</b> La public governance in Europa – 7 Tomi<br/><i>(dicembre 2004)</i></p> <p><b>31.</b> Nuovi soggetti della governance esterna<br/><i>(dicembre 2004)</i></p> |
|--|--|

## Strumenti

---

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>1.</b> Il contenzioso nel lavoro pubblico<br/><i>(maggio 2001) esaurito</i></p> <p><b>2.</b> Modello e strumenti di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM<br/><i>(luglio 2001) esaurito</i></p> <p><b>3.</b> Appunti di programmazione, bilancio e contabilità per gli enti locali<br/><i>(gennaio 2002) esaurito</i></p> <p><b>4.</b> Project Cycle Management – Manuale per la formazione<br/><i>(marzo 2002) esaurito</i></p> <p><b>5.</b> Il governo elettronico – Rassegna nazionale e internazionale<br/><i>(marzo 2002) esaurito</i></p> | <p><b>6.</b> Il governo delle aree protette<br/><i>(aprile 2002)</i></p> <p><b>7.</b> Il contenzioso nel lavoro pubblico – L'arbitrato<br/><i>(aprile 2002) esaurito</i></p> <p><b>8.</b> Common Assessment Framework – Uno strumento di autovalutazione per le pubbliche amministrazioni<br/><i>(giugno 2002)</i></p> <p><b>9.</b> Il controllo di gestione negli enti locali<br/><i>(luglio 2002) esaurito</i></p> |
|--|--|





10. Comunità di pratiche, apprendimento e professionali - Una metodologia per la progettazione (dicembre 2002) esaurito
11. Modello e strumenti web-based di valutazione e monitoraggio dei corsi RIPAM (marzo 2003)
12. L'impresa artigiana e lo Sportello Unico per le attività produttive (marzo 2003)
13. Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali - Un sistema di monitoraggio degli interventi (giugno 2003)
14. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico - Regione Lombardia (giugno 2003)
15. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico - Regione Emilia-Romagna (settembre 2003)
16. Il sistema normativo della protezione civile (novembre 2003)
17. Il ruolo delle Province in materia di viabilità (febbraio 2004)
18. Investimenti pubblici e processo decisionale (maggio 2004)
19. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico - Regione Campania (maggio 2004)
20. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico - Regione del Veneto (giugno 2004)
21. Il contratto di servizio - Elementi per la redazione e la gestione (luglio 2004)
22. Guida alla progettazione dell'offerta formativa integrata (luglio 2004)
23. Programmazione e gestione della formazione - Il sistema Informal (novembre 2004)
24. Manuale per il responsabile dello Sportello Unico - Regione Piemonte (dicembre 2004)

### Ricerche

---

1. Dalla contrattazione decentrata alla contrattazione integrativa (novembre 2001) esaurito
2. E-government - Nuovi paradigmi organizzativi e formativi nelle Regioni e negli Enti locali (maggio 2002)
3. Pubblica Amministrazione on line - Esempi di servizi interattivi (settembre 2002) esaurito
4. L'offerta formativa delle università per la Pubblica Amministrazione (ottobre 2002)
5. Il concorso pubblico elettronico (marzo 2003)
6. I piccoli comuni e la gestione associata di funzioni e servizi (marzo 2003) esaurito
7. Internazionalizzazione dei sistemi locali di sviluppo - Dalle analisi alle politiche (aprile 2003)

## Azioni di Sistema per la Pubblica Amministrazione

---



1. Sportello unico e servizi alle imprese – Le azioni delle Regioni  
*(novembre 2002)*
2. L'impatto economico dello Sportello unico  
*(novembre 2002)*
3. Scambio di innovazioni tra amministrazioni  
*(aprile 2003)*
4. Il Bilancio delle Competenze – Una proposta per la Pubblica Amministrazione  
*(giugno 2003)*
5. Progetti integrati e sviluppo territoriale – Regioni obiettivo 1  
*(luglio 2003)*
6. L'attuazione della riforma del welfare locale (2 voll.)  
*(agosto 2003)*
7. Le politiche di incentivazione del personale nella P.A.  
*(agosto 2003)*
8. Lo sviluppo delle risorse umane – Casi di sistemi premianti  
*(agosto 2003)*
9. Lo sportello unico e le politiche regionali per le imprese  
*(dicembre 2003)*
10. Modelli di gestione per i Progetti Integrati Territoriali  
*(dicembre 2003)*
11. Governance e sviluppo territoriale  
*(dicembre 2003)*
12. Le competenze delle Agenzie di sviluppo – Sperimentazione in Calabria e Sardegna  
*(dicembre 2003)*
13. Il partenariato socioeconomico nei progetti integrati territoriali  
*(dicembre 2003)*
14. Apprendimento e cambiamento organizzativo nella P.A. – Tre casi europei a confronto  
*(aprile 2004)*
15. L'esperienza dei PIT – Studi di caso  
*(aprile 2004)*
16. La formazione continua nella P.A. – L'esperienza del Progetto Gymnasium  
*(aprile 2004)*
17. Flessibilità e lavoro pubblico - Manuale operativo  
*(maggio 2004)*
18. Gestione delle procedure telematiche di acquisto nelle P.A. – Linee guida sul marketplace  
*(maggio 2004)*
19. Sistemi informativi per i progetti integrati territoriali  
*(luglio 2004)*

**Formez**

**Area Progetti Editoriali**

*via Salaria 226, 00198 Roma*

*tel. +39 06 85330783*

*editoria@formez.it*

**Formez**

Centro di Formazione Studi

**Presidenza e Direzione Generale**

*via Salaria 229, 00199 Roma*

*tel. 06 84891*

*www.formez.it*

*Stampa Tipografia ATENA S.r.l. - Roma*

*Finito di stampare nel mese di gennaio 2005*

*Pubblicazione non in vendita*