

MARIO MARTELLI

## L' AIR IN CHIAVE COMPARATA

1. *Introduzione*

Il DPCM 170/2008 ha aggiornato la norma con la quale si impone l'uso dell'Analisi d'impatto della regolamentazione (Air), in modo generalizzato per tutti gli atti normativi predisposti dal Governo e ha introdotto novità per quanto concerne la struttura stessa delle analisi. Peraltro, e ciò in contrasto con l'approccio seguito a livello internazionale, si prevede che l'Air si concentri sui casi di minore complessità e impatto sui destinatari, che non comporti la valutazione comparativa di opzioni alternative e non si accompagni necessariamente alla consultazione dei destinatari.

Di seguito taluni aspetti dell'Air, così come disegnati nella norma, vengono confrontati con quanto viene fatto, in merito a tali punti, da altri paesi/entità con i quali l'Italia ha punti di contatto quali l'Unione Europea (Ue), il Regno Unito e la Francia, e poi gli Stati Uniti e l'Australia. Il confronto è stato su cinque argomenti topici quali i) ambito di applicazione e ipotesi di esclusione/esenzione, ii) organizzazione delle attività, iii) consultazione (chi la fa cosa ed eventuale obbligatorietà), iv) criteri per l'analisi economica e per la valutazione degli obblighi informativi, v) monitoraggio e valutazione della regolazione in essere.

Dalla comparazione si traggono poi considerazioni sul DPCM 170/2008.

2. *Ambito di applicazione (Art. 2 Dpcm 170/2008) ed ipotesi di esclusione (Art. 8) ed esenzione (Art.9)*

## COMMISSIONE EUROPEA

Ogni anno, il Segretariato Generale insieme con il Comitato delle analisi d'impatto (*Impact Assessment Board - Iab*), sentite le Direzioni coinvolte, decidono quali iniziative della Commissione europea (Ce) debbano essere accompagnate da un'analisi d'impatto (Ia). In generale, le Ia sono necessarie per le iniziative più importanti della Ce e per quelle che avranno gli impatti più rilevanti: ovvero quelle elencate nella Strategia Politica Annuale o nel Programma di Lavoro della Ce. E' il caso di tutte le proposte del Programma Legislativo e di Lavoro, di tutte le proposte legislative al di fuori di tale Programma che abbiano impatti economici, sociali ed ambientali chiaramente identificabili (a eccezione della legislazione di attuazione di routine) e delle iniziative non legislative (quali libri bianchi, piani d'azione, programmi di spesa, linee guida di negoziazione per gli accordi internazionali) che definiscono politiche future.

Il Programma legislativo della Ce per il 2009<sup>1</sup> contiene un apposito capitolo: "Legiferare meglio – mantenere le promesse e cambiare la cultura normativa" da cui, per le Ia, si desume che: "*Tenuto conto della crisi finanziaria e della situazione economica, è più che mai importante legiferare bene per favorire la competitività economica. ... la Ce intende consolidare il proprio sistema di valutazioni d'impatto, in particolare applicando gli orientamenti riveduti e riesaminando l'approccio comune in materia di valutazioni d'impatto del novembre 2005 ...*".

---

<sup>1</sup> Bruxelles, 5.11.2008 COM(2008) 712 definitivo.

## REGNO UNITO

Una Ia va fatta per ogni proposta che impone o riduce costi alle imprese o al terzo settore. Lo stesso, per le proposte che comportano costi per il settore pubblico, a meno che tali costi ricadano al di sotto di una soglia (in genere, 5 milioni di sterline). L'Ia va eseguita per tutte le forme d'intervento (legislazione primaria e secondaria e *codes of practice or guidance*) laddove il regolatore stima effetti (aumento o diminuzione dei costi) per i destinatari (Better Regulation Executive 2007). Le Ia sono poi richieste nel caso di proposte non regolatorie all'origine (*in source*) ma che tuttavia impongono costi al settore pubblico o al terzo settore che eroga servizi pubblici. Vale poi l'approccio *proporzionato*: laddove i costi di una proposta siano inferiori a 5 milioni di sterline e abbiano scarse probabilità di attirare l'interesse politico o dei *media*, è sufficiente un'Ia di tipo *developmental/option stage*. Si richiede un'Ia quando la proposta non ha effetti sul set complessivo dei costi e benefici ma comporta qualche forma di re-distribuzione (ad esempio, casi in cui c'è un 'trasferimento' di costi o benefici da un gruppo a un altro), o quando ha luogo una modifica dei costi amministrativi.

L'Ia non è richiesta quando un cambiamento di *policy* non comporta costi o risparmi di costi per i destinatari (anche il regolatore) e se le modifiche alle tariffe o alle imposte statutarie sono coperte da una formula predeterminata, quale il tasso d'inflazione, o per altre modifiche del regime fiscale, dove non vi siano costi o risparmi amministrativi associati.

## FRANCIA

L'Air non è sistematica. Per le leggi e i decreti, la decisione viene presa caso per caso, in funzione del tenore del testo in via di adozione. Le norme oggetto di un'Air sono, prioritariamente, quelle suscettibili di avere ripercussioni significative sulla condizione dei soggetti regolati (cittadini o imprese) e che derivano da scelte di opportunità. Per la selezione del criterio relativo all'ampiezza prevedibile degli effetti, vale citare: i) impatto finanziario, di qualsiasi natura, di un ammontare superiore a 50 Meuro; ii) numero di destinatari finali diretti, superiore a un milione di soggetti; iii) impatto significativo su un settore economico o sociale o una professione; iv) regolazione in un'area per la quale è opportuna una riflessione sull'impatto specifico, in particolare quando le norme di riferimento sono oggetto di modifiche frequenti.

Un'Air sarà generalmente inutile quando il regolatore dispone di un limitato margine di discrezionalità, ovvero quando la "nuova" norma serve all'applicazione di una legge o al recepimento di una direttiva che ha già affrontato le principali questioni di opportunità. Il regolatore valuta poi caso per caso su esclusione e esenzione dall'analisi. I disegni di legge, giustificano, in linea di principio, la realizzazione di un'Air, come anche per le disposizioni dei progetti di legge di finanza e i progetti di legge di finanziamento della sicurezza sociale, a eccezione degli articoli relativi alle condizioni generali di equilibrio di bilancio. L'attività di ratifica non richiede in genere attività di analisi.

Per i decreti, il grado di autonomia di cui dispone il regolatore è molto variabile: in linea di principio, un'Air è necessaria per i decreti presi in applicazione dell'art. 37 comma 1 della Costituzione; mentre è inutile per i decreti di applicazione, per i quali l'opzione è stata in realtà determinata a monte dalla relativa disposizione legislativa. Per i casi intermedi, i più numerosi, un'Air sarà utile per le norme quali quelle del secondo capoverso.

## STATI UNITI

L'Air ha l'obiettivo specifico di valutare in che modo la regolazione possa essere attuata nel modo più efficiente per la società e l'analisi può inoltre essere usata come elemento di prova in sede giudiziaria, per dimostrare che la regolazione finale ha basi ragionevoli.

Non tutti gli atti normativi sono accompagnati da un'Air che è imposta dall'Executive Order (Eo) 12866 per tutte le azioni regolatorie significative (*rules and regulations*), mentre analisi più approfondite, in conformità con la Circolare A-4 dell'Office of Management and Budget, Executive Office of the President (Omb) sono richieste per tutte le azioni regolatorie economicamente significative, laddove la «significatività economica» è definita in riferimento a norme che abbiano un impatto annuo sull'economia (in termini di costi, benefici e/o trasferimenti) superiore a 100 milioni di dollari. Inoltre, l'Unfunded Mandates Reform Act richiede l'analisi costi-benefici (AcB) di tutte le norme che impongano spese superiori a 100 milioni di dollari all'anno agli stati, alle amministrazioni locali o al settore privato. Altresì, il Regulatory Flexibility Act richiede un'ia per ogni norma che abbia un impatto significativo sulle piccole imprese. Vale ricordare poi come: i) La Circolare A-4 contiene una discussione approfondita dei tipi di fallimento di mercato che le regolazioni possono affrontare; include inoltre l'orientamento che le agenzie devono avere una presunzione contro la “regolazione economica”, l'uso di meccanismi regolatori quali controlli ai prezzi e ai salari o restrizioni all'ingresso per raggiungere i loro obiettivi regolatori; ii) Ai sensi dell'US Administrative Procedures Act, le agenzie hanno l'obbligo di dare una «base ragionevole» alle loro decisioni. In tal senso, le Air possono essere usate come prova che dimostri la base ragionevole dell'attività regolatoria delle agenzie.

## AUSTRALIA

Il Governo australiano ha definito dei “*Requirements for Best Practice Regulation Processes*” che si applicano quando il regolatore formula una proposta di regolazione che implica nuova regolazione o modifiche a norme preesistenti. Rientrano nell'analisi i) tutte le proposte con obblighi regolatori<sup>2</sup> e quasi-regolatori<sup>3</sup> portate al Gabinetto dai ministri; ii) disposizioni e proposte con obblighi regolatori o quasi-regolatori di ministri, autorità statutarie, comitati e regolatori; iii) Trattati.

Tutte le proposte regolatorie devono essere sottoposte a un'analisi preliminare per accertare se abbiano un impatto di rilievo. Se la valutazione mostra che una proposta comporta potenziali *compliance costs*, allora si deve fare un'analisi completa degli effetti su tali costi con il Business Cost Calculator (Bcc).

Usualmente, il numero delle analisi complete si aggira sul 15/20% del totale delle proposte di regolazione. Le proposte che hanno un impatto significativo su imprese individui o sull'economia richiedono un'analisi più dettagliata, documentata in un Regulation Impact Statement (Ris). Se gli impatti includono costi di conformità medi o significativi, il rapporto Bcc è parte integrante del Ris.

Un regolatore è tenuto a un'Air completa solo laddove vi è discrezionalità nelle opzioni di attuazione. Se non ha alcuna discrezionalità riguardo agli elementi di una

<sup>2</sup> *Regulation*: ogni ‘norma’ adottata dal governo che abbia un’aspettativa di conformità da parte di categorie determinate, ad esempio, legislazione primaria e subordinata, trattati e quasi-regolazione.

<sup>3</sup> *Quasi-regulation*: include un’ampia gamma di norme o disposizioni con cui il governo influenza la conformità delle imprese e degli individui, pur non essendo però parte integrante della regolazione esplicita del governo. In generale, un’azione di governo può essere definita ‘quasi-regolatoria’ ogni qualvolta il governo intraprende azioni che esercitano pressione sulle imprese perché queste si comportino in un certo modo.

proposta regolatoria, perché sono specificati nella legislazione primaria, è sufficiente che faccia riferimento agli elementi non discrezionali nel Ris.

### 3. *Organizzazione delle attività (Art. 3)*

#### COMMISSIONE EUROPEA

Il servizio della Ce che coordina la proposta legislativa è anche responsabile della preparazione dell'Ia, in accordo con le Linee Guida (SEC(2009) 92. Altri servizi della Ce, fra cui il Segretariato Generale (unità SG-C2), offrono supporto con *steering group* dell'Ia e con la consultazione inter-servizi. L'Iab, che controlla la qualità dell'AI, può altresì fornire supporto e consulenza sul rapporto, prima che sia finalizzato. I membri dello Iab sono funzionari dei dipartimenti della Ce più direttamente collegati ai tre aspetti chiave dell'Ia (economico, sociale e ambientale). La missione dello Iab è di quello di controllare e fornire opinioni sulla qualità di singole bozze di Ia: i suoi pareri non sono vincolanti ma tuttavia, il suo parere accompagna la bozza di iniziativa insieme al rapporto di Ia attraverso il processo decisionale politico nella Ce. Le Direzioni Generali più importanti (es. Mercato Interno, Impresa e Industria, Energia e Trasporti, ecc.) hanno un'unità preposta allo svolgimento delle Ia. In particolare, l'unità B5 della DG Impresa e Industria è specializzata sugli oneri amministrativi e sull'EU Standard Cost Model (Scm) mentre l'unità E4 è specializzata sugli impatti sulle Pmi; altresì le unità D1 e D5 della D.G. Libertà, Sicurezza e Giustizia si occupano di stimare i potenziali impatti sui diritti fondamentali (fra cui la protezione dei dati).

#### REGNO UNITO

L'organo responsabile per l'esecuzione delle analisi è il Better Regulation Executive del Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (Berr), equivalente britannico del Ministero per lo Sviluppo Economico.

#### FRANCIA

L'Air è realizzata dal Ministero che ha l'iniziativa legislativa, in collaborazione con gli altri Ministeri direttamente interessati. L'interazione prende diverse strade operative: costituzione di un gruppo di lavoro ministeriale o interministeriale, a un corpo d'ispezione, ricorso a una personalità qualificata indipendente o a un'équipe di ricerca universitaria, ecc<sup>4</sup>. Se il progetto di testo di legge interessa più ministeri, è necessario che ci sia uno scambio formale fra di loro essi e con i servizi del Primo ministro, prima di scegliere definitivamente uno di questi metodi.

Un insieme di soggetti supportano metodologicamente i ministeri nella realizzazione di tali studi o, in alternativa, danno ausilio per la costituzione di equipe pluridisciplinari: il Segretariato generale del Governo (servizio della legislazione e della qualità del diritto), il Centro di Analisi Strategica e, per quel che riguarda le misure di recepimento del diritto comunitario, il Segretariato generale per gli Affari europei.

#### STATI UNITI

L'Ia è eseguita dal regolatore che ha potere di normare in una particolare area/materia. Il regolatore produce un'Ia completa per le norme proposte, che in seguito possono essere modificate dopo una consultazione pubblica, e quindi ripubblicate come norma finale. L'Eo stabilisce inoltre le procedure attraverso le quali l'Omb riesamina le proposte di provvedimenti regolatori delle agenzie e le versioni finali. Nei fatti, l'Omb

<sup>4</sup> [http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide\\_legistique\\_2/112.htm](http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/112.htm)

riesamina circa 600 provvedimenti all'anno, e solo il 10-15% delle regolamentazioni sono economicamente significative (O'Connor Close and Mancini, 2007).

Ogni agenzia ha l'obbligo di valutare se «la regolazione a livello federale è la soluzione migliore» e di «considerare anche la regolazione a livello di Stato o di ente locale». Le agenzie americane hanno l'ulteriore obbligo, ai sensi dell'Eo 13132, di consultare le amministrazioni degli stati e degli enti locali, quando definiscono regolamentazioni che potrebbero avere su di essi un impatto significativo; ad esempio, se la norma federale anticipa (*pre-empt*) simili obblighi a livello statale. Tali obblighi cercano di far sì che la regolazione a livello federale si produca solo se quello federale è il livello di governo più appropriato.

#### AUSTRALIA

Il rapporto Ris deve essere preparato dai funzionari una volta presa la decisione che la regolazione può essere necessaria, ma prima che una decisione di politica sia comunque presa dal Governo. L'Office of Best Practice Regulation (Obpr) è una divisione del Department of Finance and Deregulation del Governo. Gode però di indipendenza dal Ministero e dai ministri per quel che attiene la valutazione del rispetto dei "Requirements". Assiste i ministeri e le agenzie del Governo australiano nel soddisfare i "Requirements" del Governo e nel monitorare e valutare la performance di tali organi. Il Best Practice Regulation Handbook (2007) è pubblicato dall'Obpr.

#### 4. Consultazione (Art. 5)

#### COMMISSIONE EUROPEA

L'ia deve prevedere in modo esplicito la consultazione di quanti saranno interessati da una nuova politica o iniziativa e di quanti la attueranno e ciò costituisce un obbligo ai sensi del Trattato. Il piano di consultazione, i documenti chiave della consultazione e i risultati raggiunti devono essere discussi con il Gruppo di pilotaggio dell'ia (Steering Group). I risultati della consultazione sono pubblicati su "*Your Voice in Europe*".

#### REGNO UNITO

La Consultazione è parte integrale del processo di Ia e quindi del *policy development*. Esiste un Codice di Condotta sulle Consultazioni (*Code of Practice on Consultation*), introdotto nel 2000, che ha migliorato la qualità delle Consultazioni. Contiene una guida che aiuta a svolgere una consultazione che dovrebbe essere utilizzata unitamente al Codice. Il *Better Regulation Executive* ha recentemente rivisto il Codice di Condotta sulle Consultazioni raccogliendo opinioni su come può essere migliorato.

#### FRANCIA

Nel corso dell'analisi, in accordo alle procedure interministeriali usuali, si procede alla raccolta di opinioni dai settori principalmente interessati, anche attraverso una consultazione pubblica allargata. E' auspicabile che l'Air stessa sia sottoposta a una consultazione presso una determinata categoria di persone, anche con una consultazione del tipo *notice and comment*. In tal caso, l'esito della consultazione sarà allegato in sintesi nel report finale.

#### STATI UNITI

I requisiti di consultazione non sono specificati dalla Circolare A-4, ma sono disciplinati da altre norme statutarie e dell'Omb. Ad esempio, l'US Administrative Procedures Act impone una procedura del tipo *notice and comment*, per tutti gli atti

regolatori (e non solo quelli significativi, vedi <http://www.regulations.gov>). L'Omb si è inoltre dotato di specifiche linee-guida che stabiliscono i requisiti per la *peer review* dei documenti scientifici influenti prima che questi siano disseminati dall'agenzia. La Circolare A-4 stabilisce che la «Consultazione può essere utile nell'assicurare che la vostra analisi affronta tutti gli aspetti rilevanti e che abbiate accesso a tutti i dati pertinenti». Non c'è tuttavia l'obbligo per i funzionari di essere pro-attivi. Inoltre, non c'è alcun obbligo esplicito di ottenere pareri di altri servizi/agenzie (*interservice/agency advice*). Le agenzie coinvolte nella regolazione di un'altra agenzia riesamineranno la regolazione nell'ambito del processo di riesame dell'Omb.

#### AUSTRALIA

Costituisce un requisito chiave del processo di Ris. Qualsiasi processo di sviluppo di *policy*, fra cui proposte di nuova regolazione o modifiche dell'esistente, comporta la consultazione delle parti interessate, e la consultazione deve essere commisurata al potenziale impatto del problema e alla soluzione regolatoria proposta. Un documento di consultazione (*consultation statement*) dovrebbe essere sempre incorporato in un RIS.

5. *Criteri per l'analisi economica e per la valutazione degli obblighi informativi (Art. 6 e Allegato A - Art. 4)*

#### COMMISSIONE EUROPEA

Va eseguita un'AcB completa quando la parte più significativa dei costi e benefici sia quantificabile e monetizzabile, e quando vi sia un certo grado di scelta su quali obiettivi realizzare (in funzione dei costi associati alla misura proposta). Va fatta un'analisi Costi efficacia (Ace) quando l'iniziativa prevede un obiettivo fisso (un certo livello o obiettivo da realizzare entro una certa data): si richiede il calcolo dei costi necessari al conseguimento dell'obiettivo.

La valutazione degli effetti della norma Ue sugli oneri amministrativi (Oa) dei destinatari, prevede una ricognizione degli obblighi informativi (Oi) di ciascuna opzione. Gli oneri più significativi devono essere quindi quantificati (in termini monetari) sulla base dello *EU Standard Cost Model*. Maggiore grado di dettaglio è richiesto per l'opzione di *policy* prescelta.

#### REGNO UNITO

Tutti i costi e i benefici annui (economici, sociali ed ambientali) connessi all'opzione 0 nonché alla 'minima azione' (*do minimum*) sono al centro dell'Ia, e devono essere monetizzati per quanto possibile. Va poi evitata un'accuratezza puntuale mentre è appropriato l'utilizzo di intervalli. Va presentata chiaramente la descrizione e la scala dei costi e benefici chiave, riferiti ai principali gruppi destinatari, includendo solo la prima cerchia di effetti della *policy*. Vanno poi sempre inclusi i costi che ricadono su altri dipartimenti governativi.

I costi e benefici annuali devono essere espressi a prezzi costanti mentre vanno valutati quelli di tipo 'one off', che si verificano quando i destinatari attraversano una fase di transizione per adattarsi ad una nuova regolazione o intervento. Altri costi e benefici rilevanti ma non monetizzati, suddivisi fra i principali gruppi destinatari interessati, devono essere qualificati nella pagina di *Summary* nei casi in cui una monetizzazione non sia possibile.

I costi e i benefici totali associati alla proposta, espressi in termini di valore attuale (*present value*), devono essere calcolati in conformità con quanto previsto alla guida del Tesoro sui tassi di sconto, e va indicato un *range* del Valore Attuale Netto (*net present value*). Tale *range* sarà indicativo del livello di certezza sulle informazioni dell'Ia. Quindi,

devono essere evidenziate nella pagina di *Summary* ogni ipotesi, analisi di sensibilità o rischio collegata all'Acb e che condiziona le conclusioni dell'Ia.

L'analisi deve riportare una stima orientativa degli Oa generati dalla regolazione e collegati ai relativi Oi. Tale stima va eseguita in accordo all'Scm.

#### FRANCIA

Per quanto attiene gli effetti economici, l'Air prende in considerazione i costi connessi all'elaborazione e/o attuazione della nuova regolazione, i costi iniziali e ricorrenti e gli Impatti economici diretti e indiretti, a corto termine e *non marchands* (costi indiretti a medio e lungo termine).

Per quanto attiene il tema degli Oa, la misura dell'impatto delle misure esaminate in termini di formalità amministrative segue le seguenti tappe: i) descrizione dello stato iniziale delle formalità suscettibili di essere modificate dalla nuova misura o delle formalità esistenti in materie attigue, con stima del numero di formalità effettuate ogni anno e del loro costo per la collettività e per l'utente, nonché uno schema dell'iter che l'utente deve percorrere per effettuare tali formalità; ii) definizione delle innovazioni che le nuove misure potrebbero comportare in termini di formalità e valutazione delle conseguenze relative, con stima del costo dell'attuazione della formalità per la collettività e del costo o del risparmio che la formalità rappresenta per il destinatario.

#### STATI UNITI

L'analisi economica integra impatti ambientali, economici e sociali utilizzando l'Acb o l'Ace. L'A-4 deriva il suo approccio dagli obiettivi espliciti dell'Eo, che afferma che lo scopo della regolazione dovrebbe essere la massimizzazione dei benefici netti per la società. L'A-4 afferma che «laddove tutti i benefici e i costi possono essere quantificati ed espressi in unità monetarie, l'Acb offre ai decisori pubblici una chiara indicazione dell'alternativa più efficiente, cioè dell'alternativa che genera i maggiori benefici netti alla società». L'Acb dovrebbe essere effettuata per tutti i processi normativi e per tutte le opzioni considerate in un'Ia, con il computo dei costi e benefici incrementali. La Circolare A-4 prescrive come eseguire Acb e Ace, e introduce criteri univoci su argomenti quali il costo opportunità, la disponibilità a pagare (Dap) e ad accettare (*willingness to pay and accept*), la valutazione contingente e le preferenze rivelate, i *Quality Adjusted Life Years*, tassi di sconto ecc.

I funzionari devono valutare se ci siano costi e benefici significativi e non quantificabili, che potrebbero alterare il risultato di una Ia, basata solo sul quantificabile. L'Acb non è limitata all'opzione preferita (come nel Dpcm 170/2008), ma va fatta per tutte le alternative rilevanti e attuabili.

La trasparenza è uno degli obiettivi più importanti per l'analisi. La Circolare A-4 impone che i terzi possano valutare chiaramente come il regolatore sia giunto alle stime dei costi e dei benefici e possano altresì riprodurre tutti i calcoli con le informazioni fornite dall'Air. In aggiunta, l'A-4 auspica una Ace per per gli atti normativi il cui l'obiettivo primario sia un miglioramento della salute o della sicurezza.

Qualsiasi regolazione che sia rilevante sul fronte degli Oa è suscettibile di un'analisi separata per quantificare l'onere cartaceo (*paperwork burden*) dei provvedimenti e più in generale prevede una raccolta di informazioni, in conformità col *Paperwork Reduction Act*. L'Omb registra l'onere cartaceo totale imposto dalle agenzie Usa e annualmente riferisce al Congresso.

#### AUSTRALIA

L'approfondimento dell'Ia va commisurato agli impatti potenziali: laddove questi sono significativi nel complesso o su particolari gruppi di *stakeholder*, è necessaria una

loro quantificazione. I Ris delle proposte più importanti quantificano e valorizzano la maggior parte degli impatti, con un'Acb completa e quantitativa, a meno che ci siano ragioni ben giustificate per evitare tale processo. Vanno quindi calcolati i costi (costi alle imprese, ai consumatori, alla comunità e/o all'ambiente, al settore pubblico) e i benefici che, laddove non ci sia mercato, possono essere valorizzati per mezzo della Dap. In alternativa alla Acb, l'Ace è ampiamente utilizzata nei casi in cui non si sia in grado di monetizzare gli impatti più importanti. C'è quindi un'analisi cost-utility che è una forma di analisi *cost-effectiveness*, riflettendo sia la quantità che la qualità. Generalmente è utilizzata per le regolazioni nel settore della sanità. Se la regolazione poi affronta un rischio, allora va fatta un'analisi del rischio per stabilire gli effetti che ciascuna opzione avrebbe nell'alterare la probabilità, la frequenza o le conseguenze del verificarsi dell'evento avverso.

Il Governo ha obbligato la quantificazione dei costi di conformità (*compliance burden*) per le imprese, per tutte le proposte che impongono costi di conformità medi o significativi. A tal scopo usa il Bcc, derivato dall'Scm. Il Bcc definisce i costi di conformità in modo più ampio dello Scm, includendovi tutti i costi di conformità diretti, e non solamente i costi amministrativi. Il Ris esamina l'onere regolatorio cumulativo e i funzionari, nel considerare modifiche all'esistente, devono provare di aver cercato di ridurre l'onere della regolazione esistente; minimizzare tutti gli effetti di sovrapposizione della regolazione nuova ed esistente; giustificare qualsiasi aumento incrementale nell'onere cumulative della regolazione.

#### 6. Monitoraggio e valutazione delle regolazione (Allegato A – Art. 4)

##### COMMISSIONE EUROPEA

L'Ia deve identificare i cosiddetti indicatori “*core progress*” collegati agli obiettivi chiave dei possibili interventi. Altresì offre indicazioni sui possibili meccanismi di monitoraggio e valutazione e fa sì che le valutazioni siano progettate e scadenzate in modo tale che i risultati possano essere utilizzati come input per le analisi d'impatto future.

##### REGNO UNITO

Il Legislative and Regulatory Reform Act (Lrra) del 2007 prevede delle linee guida finalizzate a velocizzare e facilitare la semplificazione della legislazione non necessaria ed eccessivamente complicata. Due poteri legislativi (*order-making powers*) sono attribuiti al Governo, e possono essere sfruttati dai ministri per emendare la legislazione primaria per (i) rimuovere o ridurre gli oneri e per (ii) far sì che le funzioni regolatorie si conformino ai cinque principi di buona regolazione.

##### FRANCIA

Nella sezione B) del report “Definizione dell'obiettivo della riforma” dell'Air, occorre precisare quali sono gli indicatori che potranno essere utilizzati per valutare in quale misura l'obiettivo perseguito sarà raggiunto o quale tipo di valutazione *ex post* è prevista.

##### STATI UNITI

La Circolare A-4 e l'Eo 12866, non impongono di includere indicatori di *performance*, né richiedono particolari verifiche post-attuazione ancorché il sistema fa sì che gli effetti siano valutati da soggetti esterni, o sono ri-valutati in sede di adozione di riforme regolatorie. Nel Rapporto del 2005 al Congresso “Sui costi e benefici della regolazione federale” l'Omb ha studiato fino a che punto l'accuratezza delle analisi della regolazione *ex ante*, pubblicate dalle agenzie prima della fase finale della regolazione, è verificata dopo che la norma è stata implementata. L'unico requisito pro-attivo di analisi



post-regolatoria negli Usa è imposto dal *Regulatory Flexibility Act* (Section 610) che obbliga le agenzie a riesaminare la regolazione da loro adottata, che abbia un impatto significativo sulla piccola impresa. Tale analisi deve essere effettuata entro dieci anni dal provvedimento normativo finale originale, benché non occorra che l'analisi sia quantitativa e l'agenzia non è obbligata a considerare la modifica della regolazione a seguito del riesame, neanche se questo conclude che la norma in questione non sta producendo l'esito per il quale è stata adottata.

#### AUSTRALIA

Il RIS deve contenere informazioni sull'attuazione, mirate al monitoraggio e al riesame dell'opzione prescelta. Devono essere identificati chiaramente taluni punti relativi all'attuazione, che successivamente costituiscono linee per il monitoraggio.

- Come sarà attuata l'opzione preferita?
- L'opzione preferita è chiara, consistente, comprensibile e accessibile agli utenti?
- Qual è l'impatto sulle imprese, comprese le piccole imprese, e come saranno minimizzati i costi di conformità e quelli legati all'onere burocratico?
- Come interagirà l'opzione preferita con l'esistente regolazione del settore?
- Come sarà valutata l'efficacia dell'opzione preferita?
- Con che frequenza? E' prevista una disposizione per rivedere o revocare la regolazione dopo che è rimasta in vigore per un certo arco temporale?

#### 7. *Alcune considerazioni sul DPCM 170/08*

Il confronto del DPCM 170/2008 con quanto viene fatto a livello internazionale su taluni punti chiave del processo Air evidenzia punti di contatto, che rendono l'esercizio italiano di analisi, così come previsto dalla norma, ragionevolmente compatibile con la migliore esperienza internazionale. In particolare, per quanto concerne argomenti quali i contenuti minimi del modello di *report* per l'analisi, nonché i criteri per l'analisi economica (con spunti per la valutazione degli obblighi informativi) (Art. 6 del 170/2008).

Il confronto si fa difficile quando si tocca il tema dell'ambito di applicazione e le ipotesi di esclusione ed esenzione. L'articolo 9 del DPCM 170/2008 dice infatti che “... *su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, si può consentire l'esenzione dall'AIR, in particolare, ... nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti ...*”. Come evidenziato dalla letteratura già disponibile in commento al DPCM (Natalini e Sarpi, 2009) questo approccio è in qualche modo non auspicabile perché riduce sostanzialmente l'impatto dell'Air. Ed è effettivamente quello che gli altri paesi non fanno. Usualmente l'Air non viene eseguita su tutto ma proprio su quelle ipotesi di intervento complesse e ampie (in media, il 20% degli interventi) maggiormente suscettibili di essere ampie e articolate come effetti su cittadini, imprese e Pa.

C'è poi il tema cruciale della consultazione, «procedimento partecipativo, inteso come strumento di partecipazione dei soggetti interessati sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative» (Consiglio di Stato, sez. VI, Sentenza 7972/2006). Dappertutto, la consultazione si è andata affermando come vero e proprio cuore tipico dell'analisi e strumento “bifronte”, indispensabile per chi detiene il potere di regolazione nonché per i destinatari della regolazione che interagiscono con il regolatore, in un mondo dove il regolatore (sia esso Governo o autorità indipendenti) produce norme ed è di fatto slegato dal controllo di strutture rappresentative. E' peraltro non è un caso che l'attenzione alla regolazione, ai poteri della regolatore e alla consultazione si sia affermata mentre

decade il potere delle strutture rappresentative<sup>5</sup>. Premesso questo, si evidenzia che tutti i paesi eseguono sostanziali attività di consultazione nel proprio processo di analisi. Nel nostro contesto invece tali attività sono meramente residuali, addirittura evitabili (Art.6 co. 5).

Infine, resta il punto veramente cruciale, che rende difficile un confronto tra Italia e altri: tutti gli altri l'Air la fanno veramente mentre da noi si sono prodotti soprattutto norme e criteri per fare l'analisi ma non Air effettive (si vedano a riguardo le ultime relazioni al Parlamento prodotte dal Dagl). Da questo punto di vista, la speranza è che il 170/08, con tutte le sue norme di collegamento, riesca effettivamente a smuovere la situazione.

(Settembre 2009)

#### BIBLIOGRAFIA

Australian Government, *Better Practice Regulation Handbook*, August 2007

Better Regulation Executive (Dept for Business, Enterprise & Regulatory Reform), *Impact Assessment Guidance* (2007)

Commissione europea, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, 15 gennaio 2009

Gouvernement français, *Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation*  
Lanserre, Bruno (2004), *Pour une meilleure qualité de la réglementation, La Documentation française*

Natalini e Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, 2009

O'Connor Close and Mancini (2007), *Comparison of US and European Commission Guidelines on Regulatory Impact Assessment*, DG Enterprise, European Commission

Secrétariat général du Gouvernement, *Rapport au Premier Ministre du Groupe de Travail chargé d'une réflexion sur les suites du Rapport public 2006 du Conseil d'Etat*, 2007, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000100/index.shtml>

---

<sup>5</sup> “ ... Da quando il sistema parlamentare iniziò a dare segni di incrinatura o con più precisione quando la parte grossa degli uomini politici si accorse, stupita, che esistevano incrinature in un sistema che appariva quasi consustanziale con la locomotiva, il telegrafo e la dinamo- la letteratura sulla crisi dei Parlamenti presi a diffondersi rapidissima ...” M.S. Giannini, Prefazione A: Georges Burdeau, *Il Regime Parlamentare*, Edizioni Di Comunità, 1950.