



Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione



DILETTA ARRISCHI

L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE  
NELLA GOVERNANCE MULTILIVELLO:  
L'UNIONE EUROPEA E L'ITALIA.

Premio per le migliori tesi in  
materia di valutazione degli effetti  
della regolazione.

Edizione 2011

DILETTA ARRISCHI si è laureata all'Università di Roma  
"Luiss Guido Carli" nell'anno accademico 2009/2010.  
Relatore: prof. Antonio La Spina

# INDICE

INTRODUZIONE	7
Sezione I	7
1. Considerazioni preliminari.	7
Sezione II	9
1. Regolazione vs. regolamentazione.	9
Sezione III	11
1. Better Regulation.	11
PARTE PRIMA.	
L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE NELL'UNIONE EUROPEA	19
CAPITOLO I. Dalle analisi settoriali all'analisi di impatto integrata	20
1. Il Business Impact Assessment System.	20
2. L'integrated impact assessment (IIA).	23
3. Il patto disatteso.	32
4. Un primo bilancio.	34
CAPITOLO II. Il rilancio dell' <i>impact assessment</i>	40
1. Innovazione e continuità.	40
2. Le Guidelines del 2005.	43
3. Il principio dell'analisi proporzionata.	45
4. Uno "scorecard" aggiornato.	47
5. La revisione della "common methodology".	49
6. Le implicazioni della "common methodology".	51
7. L'analisi di impatto nel Parlamento Europeo.	52
8. L'analisi di impatto nel Consiglio dei Ministri.	54
CAPITOLO III. L'affermazione dell' <i>impact assessment system</i> comunitario	57
1. L'Impact Assessment Board.	57
2. Il "TEP report".	61
3. La "second strategic review".	65
4. Le nuove "Guidelines" e gli sviluppi recenti.	72

---

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

Citare questo documento come: D. Arrischi, *L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia*. Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), Premio per le migliori tesi in materia di valutazione degli effetti della regolazione, Edizione 2011.

# INDICE

## PARTE SECONDA.

L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA	84
CAPITOLO IV. Lo scenario di riferimento	85
1. Il ruolo dell'OCSE e dell'UE.	85
2. I precedenti normativi e governativi.	87
CAPITOLO V. L'introduzione dell'AIR nell'ordinamento	91
1. La Legge 8 Marzo 1999, n. 50.	91
2. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL).	94
3. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 Marzo 2000.	96
4. La guida alla sperimentazione.	100
5. La prima review dell'OCSE.	103
CAPITOLO VI. La sperimentazione	107
1. L'organizzazione della sperimentazione.	107
2. La Direttiva 21 Settembre 2001.	112
3. Integrazioni alla normativa.	118
4. Formazione e informazione.	121
CAPITOLO VII. L'AIR "a regime"	126
1. La Legge 28 Novembre 2005, n. 246.	126
2. Rapporti interistituzionali.	132
3. Il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione 2007.	134
4. Un regolamento dedicato all'AIR.	138
5. Gli sviluppi recenti.	147
6. «Due anni di 'nuova' AIR. Un bilancio».	148
Considerazioni conclusive.	154
CONCLUSIONI	160
BIBLIOGRAFIA	163

---

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

### *Lista delle abbreviazioni*

AIR/RIA	Analisi di impatto della regolazione/ Regulatory impact assessment
AMP	Annual management plan
ATN	Analisi tecnico-normativa
BEST	Business Environment Simplification Task Force
BIA	Business Impact Assessment System
CBA	Cost-benefit analysis
COREPER	Comité des représentants permanents
CWP	Commission Work Programme
DAE	Dipartimento affari economici
DAGL	Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
DG	Directorate-General
DFP	Dipartimento della funzione pubblica
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
EBF	European Banking Federation
EIA	European Impact Assessment
ENBR	European Network for Better Regulation
ExIA	Extended Impact Assessment
IA	Impact Assessment
IAB	Impact Assessment Board
IIEP	Institute for European Environmental Policy
IIA	Integrated impact assessment
MEP	Member of European Parliament
OCSE/OECD	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico/ Organisation for Economic Co-operation and Development
PUMA	Public Management Service Committee
REACH	Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals
SLIM	Simpler Legislation for the Internal Market
SME/PMI	Small and medium enterprises/Piccole e medie imprese
SPPC	Strategic planning and programming cycle
SSPA	Scuola superiore della pubblica amministrazione
SUAP	Sportello unico per le attività produttive
TEP	The Evaluation Partnership
UE	Unione Europea
VIR	Valutazione di impatto della regolazione



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## INTRODUZIONE

### Sezione I

#### 1. Considerazioni preliminari.

A partire dagli anni Novanta, i temi della semplificazione e della qualità della regolazione, sono entrati a far parte stabilmente dell'agenda politica e parlamentare di molti paesi occidentali e anche delle istituzioni dell'Unione Europea.

La qualità della regolazione si è progressivamente affermata come fattore strategico per la competitività e lo sviluppo economico dei paesi e anche come condizione essenziale per il pieno esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza.

I principi della buona regolamentazione, introdotti a livello internazionale dalle Raccomandazioni dell'OCSE del 1995, sono entrati a far parte delle politiche comunitarie già con il Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, mobilitando da quel momento in poi, una crescente attenzione sul tema e anche un continuo ripensamento e miglioramento delle pratiche in atto, fino ad arrivare alla recente Comunicazione della Commissione "Legiferare con intelligenza nell'Unione Europea" che ha sancito l'evoluzione del concetto di "Better Regulation", in quello di "Smart Regulation".<sup>1</sup>

Il terzo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione Europea, pubblicato nel Gennaio 2009, ha descritto i significativi progressi raggiunti dalla Commissione negli ultimi anni e anche i passi successivi della strategia, che saranno ancora orientati su tre fronti principali: il miglioramento della legislazione esistente, la riduzione degli oneri amministrativi e il miglioramento della qualità delle nuove proposte.<sup>2</sup>

L'integrazione di tali obiettivi all'interno di un'unica strategia attesta il fortissimo impegno delle istituzioni comunitarie sul tema del miglioramento della legislazione, sia sotto il profilo della semplificazione, attraverso l'implementazione di una molteplicità di iniziative fra cui: il programma modulato di semplificazione; l'esame analitico dell'*acquis* comunitario; le attività di codificazione; la messa a disposizione sistematica di versioni consolidate degli atti normativi e il programma per la riduzione degli oneri amministrativi.

---

1 COM (2010)543, Bruxelles, 8 Ottobre 2010.

2 COM(2009)15, Bruxelles, 29 gennaio 2009.

Sia sotto il profilo del miglioramento della qualità delle nuove iniziative, attraverso l'analisi di impatto della regolazione (AIR), strumento che si inserisce a monte del processo di formazione delle politiche.

Anche in Italia, la semplificazione e la qualità della regolazione hanno assunto, negli anni, una sempre maggiore valenza strategica, anche a fronte dell'eccesso di regolazione esistente nel nostro ordinamento che si è accompagnata, inevitabilmente, a una cattiva qualità e a una scarsa chiarezza del sistema delle regole.

Nel nostro paese la politica di semplificazione ha cominciato ad assumere una configurazione organica a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, quando si è compreso che l'eccessivo ricorso alla fonte legislativa come strumento principale di regolazione, aveva creato nel corso del tempo, una stratificazione di norme complessa ed articolata, provocando significative difficoltà nell'applicazione della disciplina contenuta e compromettendo l'effettività delle leggi e il rispetto del principio della certezza del diritto.

Si è così cercato, negli ultimi anni, di porre rimedio a tale problema mediante il ricorso alla delegificazione e anche alla semplificazione della normativa vigente in determinate materie, attraverso la redazione di testi unici e di veri e propri codici di settore, col fine di garantire, anche una migliore conoscibilità e comprensibilità delle norme.

Si è compreso però, anche grazie alle numerose pressioni internazionali, che l'attività di semplificazione legislativa doveva essere accompagnata, per essere realmente efficace, sotto il profilo della crescita, della competitività e della coesione sociale, da un vero e proprio ripensamento del processo di produzione normativa e regolamentare, per mezzo di valutazioni sistematiche della qualità della regolazione e del carico burocratico prodotto.

Non si poteva, dunque più "intervenire per correggere di volta in volta le singole disfunzioni causate da norme sbagliate, sorpassate, inutilmente invasive o troppo rigide".<sup>3</sup> Occorreva intervenire sullo stock normativo e sui flussi di nuova regolazione, occorreva modificare il processo stesso di produzione delle regole e anche l'architettura istituzionale che ne aggravava la complessità.

E' così divenuta evidente l'inscindibile interdipendenza fra la capacità di produrre norme qualitativamente adeguate e la modernizzazione degli apparati pubblici, la competitività dei paesi e la loro capacità di attrarre gli investimenti.

---

3 BASSANINI, F., 2010, p. 3.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

La trattazione che segue, percorrendo il filo degli sviluppi normativi nei due ordinamenti, in materia di analisi di impatto della regolazione, offre qualche riflessione sull'esperienza dell'Italia e dell'Unione Europea in materia.

L'intento è quello di comprendere quanto le due istituzioni, al di là delle dichiarazioni di intenti e delle belle frasi a cornice dei manuali di pratiche, hanno davvero compreso la lezione sulla qualità della regolazione. Se e come, esse siano state in grado di adottare politiche condivise e di lungo periodo, rendendo il tema della qualità della regolazione un terreno di aperta e leale collaborazione fra tutte le istituzioni che a vario titolo, in Italia e nell'Unione Europea sono protagoniste del policentrismo normativo.

## Sezione II

### 1. Regolazione vs. regolamentazione.

Prima di iniziare la trattazione sull'utilizzo dello strumento dell'AIR è opportuno soffermarsi un istante sul significato del concetto di "regolazione".

La necessità della regolazione e la logica che ne ha guidato l'evoluzione storica e l'attuale rilancio derivano dalla necessità, soprattutto contemporanea, "di dare voce istituzionale a interessi specifici coesistenti ed eventualmente confliggenti in uno stesso ambito socio-economico ed ambientale; di dare evidenza al ruolo delle imprese, da intendere come soggetti istituzionali, e conseguentemente al mercato ed alla concorrenza come istituti non separabili dall'ordinamento generale; di dare dunque risposta al correlato bisogno di «regolare» dinamicamente i rapporti ed i comportamenti che ne derivano sulla base del progresso scientifico e tecnico, che ormai riguarda tutte le attività ed i relativi interessi; infine, nella necessità di individuare e praticare tecniche diverse da quelle della legislazione, della regolamentazione e della provvidenzialità per fornire e aggiornare continuamente quelle regole nel rispetto delle garanzie tipiche di un ordinamento generale e democratico."

4

Greco ritiene a questo proposito che, in termini generali, siano dunque da considerare potenziali soggetti regolatori non solo il legislatore, le corti, gli organi della politica economica, finanziaria, creditizia, monetaria e gli apparati di gestione dei servizi sociali, ma

---

4 GRECO, N., 2010, p. 9.

anche le imprese e le loro organizzazioni, convenendo con il rapporto del Gruppo di lavoro “Better regulation”, istituito per la stesura del Libro Bianco del 2001 che “l’arte della regolazione sta nel mix, ossia nell’applicazione del giusto strumento ai diversi profili di ogni questione da regolare”.<sup>5</sup>

E’ dunque la complessità di questo contesto che ha permeato il tema generale della “regolazione” e quello specifico della regolazione a contenuto normativo, di una certa ambiguità.

Come ha spiegato l’OCSE non è infatti facile stabilire una definizione generale di regolazione che sia applicabile ai sistemi regolatori dei diversi paesi. Per questo motivo l’OCSE ne ha proposto una definizione piuttosto lata: “*the diverse set of instruments by which governments set requirements on enterprises and citizens*”, sottolineando come la categoria ricomprenda un novero di atti molto ampio, come leggi, provvedimenti formali ed informali, norme delegate emesse da tutti i livelli governativi e da organismi non governativi, o di autoregolazione, ai quali il governo abbia delegato poteri di regolazione.<sup>6</sup>

Secondo l’OCSE la nozione di regolazione può essere suddivisa in tre categorie:

- “regolazione economica” che interviene direttamente nelle decisioni del mercato, attraverso la regolazione dell’entrata e dell’uscita dei prezzi;
- “regolazione sociale” che evoca gli interventi tesi alla cura di interessi pubblici prevalenti, come la salute e la sicurezza dei lavoratori;
- “regolazione amministrativa” con cui i pubblici poteri impongono una serie di adempimenti (c.d. *red-tape*), attraverso i quali raccolgono informazioni e intervengono nelle decisioni economiche degli operatori.

Delle tre è proprio quest’ultima accezione “circoscritta” di regolazione, quella che interessa lo strumento dell’analisi di impatto, quella che evoca, dunque, la funzione più tradizionale delle pubbliche amministrazioni ossia quella “diretta a imporre la propria autorità, perché le libertà costituzionali e comunque i diritti dei soggetti dell’ordinamento

5 EC, *Preparatory Work for the White Paper* – Testo di preparazione al Libro Bianco su *La governance europea*, Bruxelles, 2002., p. 115.

6 OECD, 1997a, p. 236.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

vengano esercitati senza pericolo per l'esistenza stessa... dei diritti degli altri".<sup>7</sup>

Anche la nozione di regolazione che emerge dalla disciplina dell'AIR delineata dal legislatore italiano si muove nell'ambito di questa nozione ampia di regolazione, ricomprendendovi gran parte delle norme del diritto dell'economia, del diritto del lavoro, del diritto dei consumatori, del diritto dell'ambiente etc.

Proprio per questo motivo nell'ordinamento italiano i documenti ufficiali e per primi l'art. 5 della legge n. 50 del 1999 e le direttive del 2000 e del 2001, utilizzano, per indicare il campo di applicazione della specifica analisi disciplinata, al posto del termine "regolazione" quello di "regolamentazione", dando corpo ad un ambito di analisi non ristretto alla regolazione formale, ma riferito alla "regolazione" così come trattata nei documenti internazionali, come quelli dell'OCSE comprendendo:

- "regolazioni normative" su richiesta delle commissioni parlamentari (schemi di atti normativi e progetti di legge);<sup>8</sup>
- "regolazioni amministrative" vincolanti (schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali e interministeriali;<sup>9</sup> atti amministrativi generali delle autorità indipendenti di regolazione<sup>10</sup>);
- "regolazioni amministrative" non vincolanti (circolari e regole tecniche contenute in atti non normativi).<sup>11</sup>

Compresi i profili del concetto di "regolazione" che in questa sede si discute, appare opportuno adesso, prima di entrare nella più specifica trattazione dello strumento di AIR, dedicare qualche considerazione al concetto di *Better Regulation*.

### Sezione III

#### 1. Better Regulation.

<sup>7</sup> SORACE, D. pp. 72- 73.

<sup>8</sup> Art. 5 c. 2° l. n. 50 del 1999.

<sup>9</sup> Art. 5 c. 1° l. n. 50 del 1999.

<sup>10</sup> Art. 12 c. 1° l. n. 229 del 2003.

<sup>11</sup> Direttiva della Presidenza del Consiglio Ministri 17 Marzo 2000, *Analisi tecnico-normativa e analisi dell'impatto della regolazione*.

Il concetto di *Better Regulation* ha fatto la sua apparizione nello scenario europeo a cavallo fra gli anni Novanta e i primi anni del Duemila come “*brand-name*” per quelle politiche di riforma della regolazione avviate dall’Unione Europea ed in particolare per quei programmi che rientravano nel contesto della “Strategia di Lisbona”, spesso indicati anche col nome di “*Better Lawmaking*”.

Il termine di *Better Regulation* è attualmente utilizzato per indicare genericamente un insieme di politiche di riforma della regolazione “*whole-of-government*”, non mirate dunque, ad un unico settore. La *Better Regulation* non è dotata quindi di un’identità univoca, o di un suo status concettuale acquisito, essa è piuttosto un termine-ombrello, che è utilizzato nel contesto delle politiche pubbliche per indicare un insieme strutturato di strumenti di regolazione.

Tali strumenti possono essere variamente combinati e implementati e normalmente comprendono:

- analisi di impatto della regolazione;
- programmi di semplificazione;
- sistemi che privilegiano la scelta di alternative *market-based* alla regolazione tradizionale;
- tecniche per la scelta degli strumenti di regolazione;
- standard di consultazione;
- approcci *risk-based* per l’implementazione e il controllo;
- valutazioni *ex post*.<sup>12</sup>

Questo *set* di misure e metodi innovativi, nel comporre il complesso sistema di politiche di *Better Regulation* hanno tre ambizioni principali: la prima è quella di modificare la *governance* e i processi di formazione delle regole, attribuendo un ruolo di maggior importanza alle evidenze empiriche e creando anche opportunità di coinvolgimento dei soggetti interessati attraverso forme di consultazione già nel momento dello scrutinio delle proposte presentate. La seconda è quella di migliorare la competitività minimizzando i costi amministrativi e producendo regolazione efficiente. La terza ambizione è quella di risolvere

---

12 RADAELLI, C.M., MEUWESE, C.M. 2009a, p. 640.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

i problemi di legittimazione dello “stato regolatore” attraverso la valorizzazione di pratiche di trasparenza e conoscibilità.<sup>13</sup>

Proprio in ragione delle finalità che orientano i programmi e gli strumenti di *Better Regulation*, essa può essere inserita nella più generale categoria della meta-regolazione.<sup>14</sup>

La nozione di meta-regolazione rimanda alla necessità di pensare in modo maggiormente riflessivo alla regolazione, effettuando un'oscillazione dalla diretta disciplina dell'azione sociale e individuale, alla determinazione delle regole del processo stesso di regolazione.

Il profilo meta-regolatorio all'interno dei programmi di *Better Regulation* stabilisce quelle regole imposte a livello centrale che definiscono la struttura del processo di regolazione e anche i limiti dell'esercizio legittimo del potere di regolare da parte dei *decision makers*, con lo scopo di ottenere un miglioramento della performance regolatoria.

Come *meta-policy* la *Better Regulation* non ha dunque a che vedere con singoli settori, ma ha una vocazione trasversale, imponendo regole generali, standard, soglie di vario tipo, obiettivi, attraverso cui le regole sono create, analizzate, adottate, implementate, valutate a posteriori ed eventualmente riviste o abbandonate. Per questo motivo tale concetto-ombrello incorpora il tipo di strumenti sopra menzionati (l'AIR, le consultazioni, la semplificazione ecc.), poiché solo grazie ad essi risulta concretamente possibile incidere sull'architettura del processo di regolazione.

All'interno dello spettro della *Better Regulation* l'analisi di impatto della regolazione svolge una funzione di primaria importanza, essa ha infatti la capacità di influenzare, non solo il modo in cui le norme sono analizzate e valutate prima della loro adozione, ma anche il ruolo degli *stakeholders* nella formazione delle politiche e il modo in cui gli esecutivi e i parlamenti devono valutare i dati forniti, a fianco delle proposte avanzate. Proprio per queste sue prerogative l'AIR è probabilmente lo strumento che meglio riesce a riassumere la vocazione generale della *Better Regulation* e per questo ne è stato considerato lo strumento di punta anche dal “Mandelkern Report”, il quale, già nel 2001, ne raccomandava l'adozione per rendere operativi i principi stessi della *Better Regulation*.<sup>15</sup>

13 *Ibidem*, p. 639.

14 MORGAN, B. 2003, RADAELLI, C. M., 2007a.

15 MANDELKERN (Group on Better Regulation), *Final Report*, Bruxelles, 13 Novembre 2001.

## 2. Una definizione di “analisi di impatto della regolazione”.

L'analisi di impatto della regolazione è uno strumento che mira ad assicurare la qualità della regolazione, e come tale è indicato dai documenti ufficiali delle moltissime istituzioni che da tempo ne incoraggiano l'utilizzo e la diffusione, fra cui l'OCSE, la Banca Mondiale e l'UE.

La definizione di “analisi di impatto della regolazione” offre, probabilmente, il miglior punto di partenza per una trattazione sul tema, poiché come afferma Radaelli, l'esistenza di una definizione è spesso condizione necessaria per circoscrivere e dunque comprendere quello che si sta cercando.<sup>16</sup>

Particolarmente ben articolata è quella proposta, nel 2006, dall'European Network for Better Regulation (ENBR), in parte mutuata da quelle fornite in precedenza dall'OCSE e dall'Unione Europea.

L'analisi di impatto della regolazione è dunque:

1. *“A systematic, mandatory, and consistent assessment of aspects of social, economic, or environmental impacts such as benefits and/or costs;*
2. *affecting interests external to the government*
3. *of proposed regulations and other kinds of legal and policy instruments*
4. *to i) inform policy decisions before a regulation, legal instrument, or policy is adopted; or ii) assess external impacts of regulatory and administrative practices; or iii) assess the accuracy of an earlier assessment.”*<sup>17</sup>

L'AIR è uno strumento che comprende quindi un insieme di metodi per valutare sistematicamente gli impatti attesi delle azioni strategiche proposte, “offrendo così la possibilità di giudizi politici informati circa la proposta e l'individuazione dei compromessi

16 RADAELLI, C. M., 2007a, p. 8.

17 ENBR Handbook, 2006, p. 5.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

necessari per il conseguimento di obiettivi fra loro incompatibili.”<sup>18</sup>

Dato un problema di *policy*, l'AIR è quel meccanismo che permette di produrre, in relazione ad esso, informazioni strutturate e sistematiche, necessarie per la composizione di una base informativa di riferimento. Su tale base diviene allora possibile la predisposizione delle diverse opzioni di *policy* e in seguito, la scelta di quale fra quelle sia la migliore, in ragione dei vantaggi e degli svantaggi che si stima ad esse siano associati. L'AIR mira ad ottenere una decisione finale informata e non solo in termini di impatti sul business, ma anche sull'ambiente, sull'amministrazione, sulle aziende e sulla società, o parti di essa.

In che modo riesce dunque lo strumento di AIR a migliorare concretamente la qualità della regolazione? Ci riesce inducendo i decisori politici a effettuare delle scelte qualitativamente migliori. In primo luogo attraverso la tecnica della “selezione”, escludendo fra le proposte regolatorie, quelle meno adatte; in secondo luogo attraverso una “definizione del problema corretta e completa” che permetta di considerare tutti gli aspetti rilevanti e minimizzi la disinformazione e le derive ideologiche; in terzo luogo attraverso l'utilizzo di “sistemi di analisi scientifici” da impiegare sia nel corso delle consultazioni, sia per la quantificazione dei costi e dei benefici delle opzioni date; in quarto luogo per mezzo “dell'utilizzo sistematico di dati empirici” ed infine attraverso “una maggiore attenzione, nella funzione di regolazione, alle necessità socio-economiche”.<sup>19</sup>

L'AIR è composta da una serie di passaggi logici che strutturano la preparazione delle proposte di regolazione, affiancandosi, mediante un approfondimento dell'analisi e una formalizzazione dei risultati in un report autonomo, alle pratiche che già accompagnano il processo di sviluppo delle *policy*.

Sono moltissimi, a questo riguardo, i documenti che sono stati prodotti, nel corso del tempo, per spiegare come effettuare una buona analisi di impatto. Per quanto prodotti in ordinamenti e in periodi differenti, questi documenti propongono una struttura di riferimento molto simile, basata su *step* sequenziali per la realizzazione delle AIR, generalmente composta da:

1. definizione del contesto di riferimento e degli obiettivi, in particolare attraverso l'identificazione del problema che costituisce la piattaforma di partenza per l'avvio

<sup>18</sup> COM(2002)276 definitivo, 5 Giugno 2002, p. 2.

<sup>19</sup> LA SPINA, A., 2001, p. 1.

dell'attività regolatoria;

2. identificazione e definizione delle possibili opzioni regolatorie e non regolatorie per raggiungere l'obiettivo;
3. identificazione e quantificazione degli impatti delle opzioni considerate, inclusi i costi, i benefici e gli effetti distributivi;
4. definizione delle strategie di adeguamento per ogni opzione, inclusa la valutazione della loro efficienza ed efficacia;
5. definizione di sistemi di monitoraggio per la valutazione del successo delle proposte e per l'utilizzo di tali informazioni per le future proposte;
6. consultazioni pubbliche effettuate sistematicamente per permettere a tutti i soggetti coinvolti di partecipare al processo di regolazione.<sup>20</sup>

Naturalmente l'esatta formula per la creazione di un sistema di AIR efficace e credibile non può essere data a priori, essa deve infatti essere ritagliata attorno alle caratteristiche legali, amministrative e costituzionali dell'ordinamento in cui opera. Alcuni prerequisiti sono però in genere considerati necessari affinché tale strumento riesca concretamente a migliorare l'ambiente regolatorio:

- il processo di AIR deve essere parte integrante di una più ampia strategia di miglioramento della regolazione;
- il ruolo dell'AIR e la sua applicazione pratica devono ricevere un forte supporto politico;
- lo sforzo analitico posto in ogni documento AIR deve essere proporzionato agli effetti attesi della proposta analizzata;
- la preparazione delle schede AIR dovrebbe essere compito dei funzionari interessati e dovrebbe prendere avvio nello stadio iniziale del percorso di produzione di una politica pubblica;
- i risultati delle analisi devono essere informati e soggetti a consultazioni formali e informali delle parti interessate;
- la presenza di meccanismi di supervisione da parte di strutture specializzate e il

---

20 OECD 2008b, p. 16.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

supporto dei funzionari responsabili attraverso programmi di formazione mirati e materiale di supporto adeguato;

- sufficienti risorse a disposizione.<sup>21</sup>

L'analisi di impatto rappresenta, in quanto tale, una parte integrante del processo di formazione delle proposte regolatorie. Se utilizzata in modo adeguato, essa permette di razionalizzarne il processo, costituendo un fattore importante nella risposta agli impatti che hanno sulle economie moderne, l'apertura dei mercati internazionali, i vincoli di bilancio e le conseguenze delle concorrenti esigenze di carattere strategico.

Un aspetto rilevante dell'AIR è infatti, la sua capacità di considerare l'impatto economico potenziale delle proposte di regolazione, intervenendo sull'efficacia e l'efficienza dell'azione dei governi, soprattutto in termini di competitività e di trasparenza in un contesto di economia globalizzata.

Una corretta impostazione della riflessione sull'AIR impone dunque che se ne tengano presenti prevalentemente i caratteri di strumentalità alla funzione di regolazione.

Come sottolinea Maria De Benedetto, “solo a partire da questa prospettiva è possibile, infatti, comprendere che l'Air non consiste in una somma di adempimenti procedurali, ma nella rappresentazione pragmatica... e prognostica degli effetti delle regolazioni in corso di adozione. O, in altri termini, nella ricostruzione anticipata degli impatti delle regolazioni in un'ottica sistemica, ispirata ai principi di concorrenzialità, trasparenza, proporzionalità, ecc.”<sup>22</sup>

L'AIR è dunque “un istituto relazionale che getta un ponte tra le regole giuridiche e la realtà.”<sup>23</sup>

Essa naturalmente non può, da sola, costituire una base decisionale sufficiente per il regolatore, ma piuttosto un guida alla riflessione, un momento di approfondimento, funzionale anche ai valori della responsabilità (OECD, 1997b), della comunicazione e dell'informazione (COM(2002) 276).

Questo conduce alla considerazione che “una valutazione d'impatto non produce

21 MANDELKERN (Group on Better Regulation), *Final Report*, Bruxelles, 13 Novembre 2001, pp. 19 e 20.

22 DE BENEDETTO, M., 2010a, p. 3.

23 IELO, D., p. 296.

necessariamente conclusioni o raccomandazioni univoche, ma fornisce un input importante in quanto offre ai responsabili delle decisioni, dati circa le conseguenze delle scelte strategiche.”<sup>24</sup>

L'AIR rappresenta una base informativa importante per i *decision maker*, ma come viene ricordato dalla Commissione Europea, già a partire dalla Comunicazione 276 del 2002, essa “contribuisce al processo decisionale, ma non sostituisce il giudizio politico” il quale comporta “...considerazioni complesse che vanno ben oltre gli effetti previsti di una proposta”.<sup>25</sup>

Il ruolo e il valore dell'analisi di impatto sono perfettamente colti, allora, da un'osservazione dell'OCSE, secondo cui “...*RIA's most important contribution to the quality of decisions is not the precision of the calculations used, but the action of analyzing – questioning, understanding real-world impacts and exploring assumptions*”.<sup>26</sup>

---

24 COM (2002)276, Bruxelles, 5 Giugno 2002, p. 3.

25 *Ibidem*, p. 3.

26 OECD 2002, p 47.

PARTE PRIMA  
L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE NELL'UNIONE  
EUROPEA

## CAPITOLO I

### Dalle analisi settoriali all'analisi di impatto integrata

#### 1. Il Business Impact Assessment System.

Il dibattito politico-istituzionale sulla riforma della regolazione, in Europa, è entrato nell'agenda comunitaria a partire dai primi anni '80 contestualmente al programma di attività per la creazione del mercato unico.

Il ripensamento critico del processo di elaborazione e di attuazione delle norme comunitarie si è poi andato affermando negli anni '90, quando, durante il *summit* di Edimburgo nel 1992 e poi, nel 1995, con un Protocollo allegato al Trattato di Amsterdam, si è iniziato a dedicare una nuova attenzione alla qualità della legislazione proveniente da Bruxelles.

L'esperienza della Commissione in questo ambito, in realtà aveva preso avvio, nella forma dell'analisi di impatto della regolazione, già nel 1986 durante la Presidenza inglese del Consiglio, con la creazione del *Business Impact Assessment System* (BIAs) e con l'istituzione di una *task force* sul mercato unico e sulle piccole e medie imprese (SMEs *task force*).

Il progetto pilota aveva come scopo quello di accompagnare tutte le nuove proposte di regolazione nel settore economico con una nota contenente stime realistiche dei costi che ne sarebbero derivati per le imprese.

Il sistema prevedeva la compilazione di una scheda di valutazione (*fiche d'impact*) con la quale si intendeva:

- catturare l'attenzione dei servizi della Commissione sulle questioni relative alle imprese, prima che le proposte legislative fossero adottate dai commissari;
- garantire che le proposte non imponessero costi di adeguamento e oneri amministrativi ingiustificati a carico delle imprese;
- fornire ai decisori informazioni esaustive sul punto di vista delle imprese in merito alle proposte avanzate.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Inizialmente la procedura per le analisi di impatto riguardava tutte le proposte legislative e ricalcava nella metodologia quella della *Compliance Cost Analysis* britannica, esclusivamente finalizzata alla rilevazione dei costi di adeguamento per le imprese.

Il BIAs, così concepito, però, non funzionava e nonostante il sistema fosse una buona intuizione sulla carta, la Commissione, nel 1987, verificò che non era stato in grado di produrre i risultati sperati, senza alcuna reale capacità di incidenza sull'esito finale del processo decisionale, rischiando di divenire un mero onere burocratico.

L'anno successivo al secondo rapporto di valutazione (1988) portò così le prime novità. La competenza prima affidata alla SMEs *task force* per il monitoraggio del sistema di valutazione fu trasferita alla DG XXIII, responsabile della politica per le imprese. Quest'ultima avrebbe coordinato le altre DG e avrebbe selezionato, fra le proposte della Commissione, quelle da sottoporre ad analisi d'impatto. La logica era quella di migliorare l'integrazione delle *fiche* nel processo legislativo e di renderle, quindi, non un mero documento interno della Commissione, ma uno strumento di supporto della decisione, che avrebbe accompagnato la proposta legislativa al Consiglio e al Parlamento.

La novità fu che l'analisi di impatto non sarebbe stata applicata a tutte le proposte, ma solo a quelle che la DG *Enterprise* avrebbe selezionato all'interno della Strategia politica annuale.

Se una proposta fosse stata considerata in grado di esercitare un impatto "significativo" sui costi di adeguamento, l'amministrazione proponente avrebbe dovuto predisporre una *fiche d'impact*. Le *fiche* avevano lo scopo di determinare l'impatto atteso delle proposte in esame sulle imprese interessate.

Esse illustravano le motivazioni principali dell'intervento, le DG coinvolte dovevano quindi spiegare le ragioni che giustificassero una modifica della legislazione vigente.

In secondo luogo dovevano essere determinate le aree economiche che sarebbero state interessate dal nuovo intervento regolatorio, questo con l'intento di figurare la lista delle potenziali reazioni, in termini di costi di adeguamento, che sarebbero state sostenute dalle imprese, per adattarsi al mutato ambiente normativo.

La *fiche* standard includeva anche una valutazione degli effetti macroeconomici attesi dalla proposta regolativa, come ad esempio quelli sull'occupazione, sugli investimenti e sulla competitività delle imprese. Infine, per la stesura delle *fiche*, le amministrazioni coinvolte dovevano inserire un resoconto delle opinioni espresse dagli *stakeholders* interpellati sulla questione, nel corso delle consultazioni.

Il tempo necessario per la preparazione di una *fiche* naturalmente poteva variare, ma il documento doveva essere reso disponibile nel momento in cui la proposta era sottoposta allo studio dei commissari. Se una DG non avesse prodotto una *fiche* d'impatto richiesta, il Segretariato Generale della Commissione aveva il potere di bloccare quella proposta.

Il *Business Impact Assessment System* fu però presto oggetto di numerose critiche. Una delle più frequentemente sollevate dai soggetti interessati (e anche dal Consiglio e dal Parlamento<sup>27</sup>) era la difficoltà di accesso alle informazioni, che rendeva il processo ben poco trasparente. Inoltre, la procedura non permetteva un scelta preliminare degli interventi, ma prendeva avvio solo successivamente, cioè quando la Commissione aveva già inserito le opzioni preferite all'interno della sua agenda regolativa. Il BIAs continuava, poi, a prendere in considerazione solo i costi di adeguamento, senza valutare, invece, altre categorie di costi, o anche l'eventuale impatto sociale delle regolazione proposta. In aggiunta, l'approccio adottato con tale sistema era fortemente carente di basi scientifiche e di dati quantitativi che contornassero e giustificassero le valutazioni, sollevando dubbi sulla credibilità stessa di quello strumento. L'assenza di iniziative di formazione per i funzionari delle DG responsabili del BIAs contribuì, infine, a generare un senso generalizzato di pessimismo sull'effettivo funzionamento del sistema.

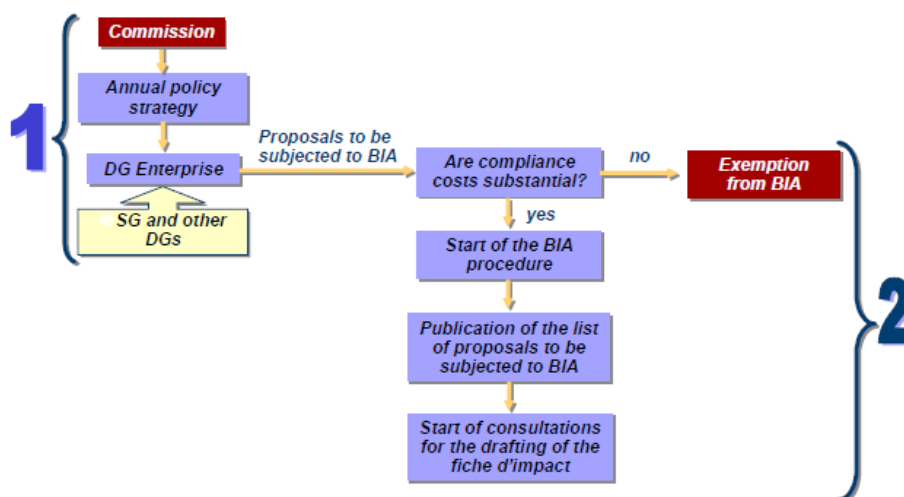
Il basso contenuto informativo e la forte difformità delle schede di valutazione prodotte, pubblicate per la prima volta in un volume curato dalla Commissione e dalla DG XXIII, nel 1997, dipendevano quindi, in parte, dalla struttura stessa del processo di regolazione comunitario. La Commissione, non aveva, peraltro, ancora fornito un manuale, o una guida alla redazione delle schede di impatto, che potesse standardizzare le procedure di *reporting*, la DG *Enterprise* aveva infatti prodotto solo delle *Guidance Notes* molto generali che mostravano criteri di riferimento per la compilazione delle *fiche*, senza, però, annotazioni di dettaglio sulla metodologia da seguire

---

<sup>27</sup> Il Parlamento Europeo, in una risoluzione del 1996 (OJ 28/10/1996, C320, p. 163), richiedeva alla Commissione di dare riconoscimento ufficiale e legale alla valutazione del *business impact*.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Figura 1. Il sistema BIA



RENDA, A., Impact assessment in the EU. The state of the art and the art of the state. p. 46

Nel corso degli anni Novanta la Commissione aveva aggiunto alcuni strumenti e lanciato nuovi progetti con lo scopo di accompagnare la valutazione delle proposte all'interno del BIAs. Fra queste iniziative: il progetto di semplificazione della legislazione per il mercato interno (SLIM), il cui fine era rafforzare la qualità della valutazione *ex post* della regolazione, la creazione, nel 1997, della *Business Environment Simplification Task Force* (BEST) e, nel 1998, la creazione del *Business Test Panel* quale strumento complementare per migliorare le procedure di analisi *ex ante* sull'impatto della regolazione comunitaria sulle imprese europee.

La proliferazione di queste iniziative non riuscì, però, a produrre gli effetti sperati e finì col creare un sistema fortemente frammentato.

## 2. L'integrated impact assessment (IIA).

In considerazione di tali aspetti la Commissione, nel 2000, adottò un programma di

rinnovamento e riorganizzazione dell'ambiente regolatorio comunitario, questo fu lanciato dal Consiglio Europeo di Lisbona nel Marzo di quello stesso anno.

La *Better Regulation* venne identificata come un fattore sostanziale della strategia generale di raggiungimento dell'obiettivo che il Consiglio di Lisbona si era prefissato, cioè quello di rendere, entro il 2010 l'Europa, l'economia più competitiva del mondo.

Il Consiglio Europeo di Lisbona chiedeva quindi alla Commissione, al Consiglio e agli Stati Membri, in accordo con i loro rispettivi poteri, di predisporre una strategia di miglioramento e di semplificazione dell'ambiente regolatorio includendovi anche la performance delle amministrazioni pubbliche sia di livello europeo che nazionale.

Per dare realizzazione a tale obiettivo i Ministri della Pubblica Amministrazione degli Stati Membri si incontrarono il 6 e il 7 Novembre del 2000 a Strasburgo e approvarono una risoluzione per migliorare la qualità della regolazione a livello europeo. Con questo scopo fu dunque istituito il *Mandelkern Group* (dal nome del suo presidente), un collegio di 16 esperti in regolazione, sia degli Stati membri, sia della Commissione a cui fu dato mandato di formulare proposte in materia e di strutturare un metodo unitario di valutazione della qualità della regolazione.

Nell'Agosto del 2001, pochi mesi prima della presentazione del *Mandelkern Report*, la Commissione pubblicò il Libro Bianco su " *La governance europea* " anticipandone alcuni dei temi di fondo. La necessità di un miglioramento della qualità della regolazione e di un rafforzamento della cultura della valutazione e dell'*accountability*, a livello sia europeo che nazionale, furono poste in primo piano nel corso dei lavori di preparazione del Libro Bianco da alcuni *Working Groups* responsabili della sua stesura.

Nel *Preparatory Work for the White Paper* si dava conto dell'inadeguatezza del sistema BIA così come era stato congegnato, elencandone le criticità e raccomandando, fra le altre cose, l'uso di analisi economiche più approfondite (come l'analisi costi-benefici), ma anche una maggiore attenzione alle esperienze internazionali in materia, così da poterne trarre utili modelli di riferimento.<sup>28</sup>

La pubblicazione del Libro Bianco fu seguita da un periodo di dibattiti e di tensione istituzionale, il Parlamento Europeo, con una risoluzione, lamentò infatti, la mancanza di

---

<sup>28</sup> EC, *Preparatory Work for the White Paper* – Testo di preparazione al Libro Bianco su *La governance europea*, Bruxelles, 2002, pp. 91 e 92.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

cooperazione fra gli organi comunitari nella definizione dell'agenda europea per la *Better Regulation*. Il Parlamento sosteneva che la Commissione stesse agendo da “solista” sulla riforma della *governance* europea e la diffidò dall'adottare misure che potessero interferire con la funzione legislativa del Parlamento e del Consiglio senza prima averli consultati.<sup>29</sup>

La risoluzione conteneva, però, anche alcuni importanti commenti al Libro Bianco del 2001, in particolare il Parlamento considerava alcuni dei progetti formulati dalla Commissione pericolosamente ambiziosi, questo era il caso di alcune forme di consultazione *online*, che secondo il Parlamento, avrebbero aumentato il rischio di una *escalation* nelle pratiche di consultazione, incompatibile con l'obiettivo della Commissione di ridurre i ritardi associati all'implementazione delle normative comunitarie.<sup>30</sup>

Nel Novembre del 2001, come accennato, anche il *Mandelkern Group* presentò il suo *final report*. Il documento indicava l'analisi di impatto della regolazione (*regulatory impact assessment*) come uno degli strumenti più efficaci per la realizzazione della *Better Regulation* comunitaria, in grado di accompagnare la progettazione delle politiche, minimizzandone i costi e gli effetti indesiderati.

Il *Mandelkern Group* spiegava come l'analisi d'impatto fosse parte integrante del processo di *policy-making*, per questo ne esortava l'utilizzo fin dalle prime fasi di elaborazione delle politiche in accordo con il principio dell'analisi proporzionata. Proprio in considerazione di tale principio la strutturazione dell'analisi di impatto che veniva proposta assumeva un carattere duale. L'analisi preliminare era dedicata allo studio della situazione in corso, all'opportunità di un intervento ed, eventualmente, alla considerazione delle diverse opzioni regolative. Se tale primo stadio avesse superato il *test of significance*, cioè quella soglia di rilevanza degli impatti attesi, che ne giustificasse uno studio più approfondito, allora si passava alla seconda fase. L'analisi estesa sarebbe stata dedicata allo studio dell'opzione selezionata, anche grazie a metodi quantitativi, il *Mandelkern Group* suggeriva, in particolare, l'utilizzo dell'analisi costi-benefici.<sup>31</sup>

Infine il *report* conteneva una serie di raccomandazioni per una più efficace

29 EP, *Report on the Commission White Paper on European Governance*. (COM(2001)428- C5-0454/2001-2001/2181(COS)), 29 Novembre 2001, p. 8.

30 *Ivi*.

31 MANDELKERN (Group on Better Regulation), *Final Report*, Bruxelles, 13 Novembre 2001, pp. 19-26.

implementazione del nuovo sistema, suggerendo, inoltre, la sua applicazione a tutte le proposte in agenda con potenziali effetti regolativi e la sua adozione da parte della Commissione entro il Giugno 2002.

Fu la stessa Commissione a promuovere i passi successivi. Nel 2001, in occasione dei Consigli Europei di Göteborg (Giugno) e di Laeken (Dicembre), presentò il suo *Action Plan* “*Simplifying and improving the regulatory environment*”, un progetto di ampio respiro, volto alla riorganizzazione dell'ambiente regolatorio, poi lanciato nel 2002.

L'*Action Plan* si legava quindi al nuovo *driver* politico dell'UE, sancito durante i *summit* del 2001, ossia quello che aggiungeva alla “strategia di Lisbona” una terza dimensione, quella dello sviluppo sostenibile. Questa nuova dimensione era basata sulla creazione di “meccanismi intesi a garantire che tutte le principali politiche proposte comprendessero una valutazione d'impatto sotto il profilo della sostenibilità riguardo alle potenziali ripercussioni economiche, sociali e ambientali.”<sup>32</sup>

La Commissione, con lo scopo di dare concretezza al suo Piano d'Azione, lo accompagnava a due Comunicazioni che indicavano gli strumenti chiave che si intendeva adottare per la realizzazione del progetto.

La prima Comunicazione fissava standard minimi di consultazione, la seconda riguardava la valutazione di impatto ed era in parte ispirata alle raccomandazioni del *Mandelkern Report*<sup>33</sup>.

Questo secondo documento inaugurava un nuovo sistema integrato di valutazione d'impatto che sostituiva tutte le precedenti analisi di impatto di settore con un unico strumento globale che sarebbe dovuto entrare in vigore il 1 Gennaio 2003. La procedura di valutazione integrata si poneva come obiettivo un approccio trasversale al *policy-making* in grado di considerare aspetti economici, ambientali e sociali all'interno dei più generali valori di competitività, di sviluppo sostenibile e di trasparenza.

In ragione di questo, la nuova procedura si sarebbe applicata a tutte le proposte legislative della Commissione, nonché a tutte le altre proposte strategiche presentate per essere inserite nella Strategia politica annuale, o nel Programma di lavoro della Commissione, nel quadro della pianificazione strategica e del ciclo di programmazione, purché tali da presentare un

32 Consiglio Europeo di Göteborg, conclusioni della presidenza, 15 e 16 Giugno 2001, p. 5.

33 Rispettivamente COM (704) final, 11 Dicembre 2002 e COM (276) final, 5 Giugno, 2002.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

impatto potenziale di carattere economico, sociale e/o ambientale e/o che richiedessero misure regolamentari per la loro attuazione.<sup>34</sup>

Il criterio di base era pertanto la presentazione di una proposta in vista della sua inclusione nella strategia politica annuale e/o nel programma di lavoro della Commissione.

Un secondo principio voleva che, tra le proposte presentate in vista della loro inclusione nella strategia politica annuale e/o nel programma di lavoro, la valutazione d'impatto fosse richiesta solo per:

- proposte di regolamentazione, quali direttive e regolamenti;
- in forma appropriata, altre proposte, quali libri bianchi, programmi di spesa e orientamenti di negoziazione per accordi internazionali che avessero un impatto economico, sociale o ambientale.

L'*integrated impact assessment* (IIA) manteneva la struttura duale già proposta nel *Mandelkern Report*. Su tutte le proposte presentate nel contesto della Strategia politica annuale fu prevista una valutazione preliminare in grado di offrire una prima panoramica del problema individuato, delle possibili opzioni e dei settori interessati. Questa sarebbe servita da filtro per consentire al Collegio di individuare le proposte che sarebbero poi state soggette ad una valutazione d'impatto più estesa. La valutazione preliminare rappresentava condizione necessaria per l'inclusione della proposta nella Strategia politica annuale, oppure, qualora non fosse possibile definire in dettaglio la natura di un'iniziativa in fase iniziale, per l'inclusione nel Programma di lavoro.

Sulla base della valutazione preliminare, la Commissione avrebbe deciso quali proposte avessero richiesto una valutazione d'impatto estesa nella Strategia politica annuale o, al più tardi, nel suo Programma di lavoro per l'anno successivo. Per decidere, i criteri da considerare, tra gli altri, sarebbero stati:

- il tipo di impatto previsto, se sostanzialmente economico, ambientale e/o sociale;

<sup>34</sup> Le proposte esenti dalla procedura includevano: i) libri verdi laddove la formulazione della strategia fosse ancora in corso; ii) decisioni e relazioni regolari della Commissione; iii) proposte che facevano seguito ad obblighi internazionali; iv) le decisioni di gestione, quali le decisioni di applicazione, le decisioni regolamentari e gli aggiornamenti tecnici, compresi gli adattamenti al progresso tecnico; v) le misure che derivavano dal potere della Commissione di controllare la corretta attuazione del diritto comunitario, nonostante, in taluni casi, la Commissione avrebbe potuto decidere di svolgere comunque una valutazione d'impatto.

- gli effetti significativi sulle principali parti interessate;
- l'importanza della riforma nei vari settori.

L'analisi di impatto estesa, come sancito nella Comunicazione del 2002, aveva come finalità quella di svolgere un'analisi più approfondita dei potenziali effetti della proposta di intervento sull'economia, la società e l'ambiente e anche quella di consultare le parti interessate e gli esperti competenti.

L'Allegato 2 alla Comunicazione conteneva le indicazioni sulle principali componenti dell'analisi estesa. Quest'ultima avrebbe dovuto prendere in considerazione, nell'ordine: un'analisi del problema, in termini qualitativi, quantitativi e se necessario anche monetari; l'individuazione dell'obiettivo strategico, espresso in termini di risultati previsti in un dato quadro temporale; la configurazione delle opzioni strategiche e degli strumenti alternativi; l'analisi di impatto vera e propria e infine, le attività di monitoraggio e la valutazione *ex post*.<sup>35</sup>

Era previsto che la DG della Commissione responsabile dovesse elaborare i risultati dell'analisi di impatto in una relazione che doveva essere presentata nel corso della consultazione interservizi. La relazione doveva, inoltre, essere inviata alle altre istituzioni come documento di lavoro all'atto dell'adozione della proposta da parte della Commissione.

Sotto il profilo operativo, non tutte le proposte che la Commissione avrebbe deciso di sottoporre a valutazione d'impatto avrebbero percorso il medesimo iter. La procedura avrebbe potuto variare in ragione del grado di dettaglio delle informazioni richieste. La valutazione d'impatto sarebbe stata, infatti, condotta secondo il principio dell'analisi proporzionata in base al quale la profondità e l'accuratezza dell'analisi sarebbe variata a seconda della rilevanza degli effetti attesi della proposta.

La valutazione d'impatto estesa avrebbe seguito alcuni orientamenti tecnici che sarebbero stati pubblicati sotto il coordinamento del Segretario Generale nell'autunno 2002, nonché il metodo generale descritto nel già citato Allegato 2.

Il servizio competente avrebbe condotto la valutazione estesa informando il Segretariato Generale e coinvolgendo le altre Direzioni Generali qualora queste ultime si fossero rivelate interessate alla proposta (ricorrendo a consulenti esterni, ove appropriato).

---

<sup>35</sup> Allegato 2 alla *Communication on impact assessment*, COM(276) final, 5 Giugno, 2002.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

In taluni casi, per le proposte con impatto trasversale più significativo e aventi un'importanza politica più elevata, la Commissione poteva decidere che la DG responsabile per l'analisi d'impatto fosse assistita da un gruppo interdipartimentale che riunisse le DG e i membri del Segretariato Generale più coinvolti.

Sebbene la responsabilità dello svolgimento della valutazione d'impatto spettasse ai servizi competenti, il Segretariato Generale avrebbe coordinato la struttura di sostegno per le nuove procedure di valutazione d'impatto, attraverso il ciclo SPP/AMP e la sua rete, in particolare per quanto riguardava la selezione e il controllo delle proposte soggette a una valutazione d'impatto estesa.

Il Segretariato Generale avrebbe coordinato anche la pubblicazione dei documenti di orientamento, l'organizzazione della formazione, lo scambio di buone pratiche e vigilato sulla qualità finale delle valutazioni d'impatto svolte.

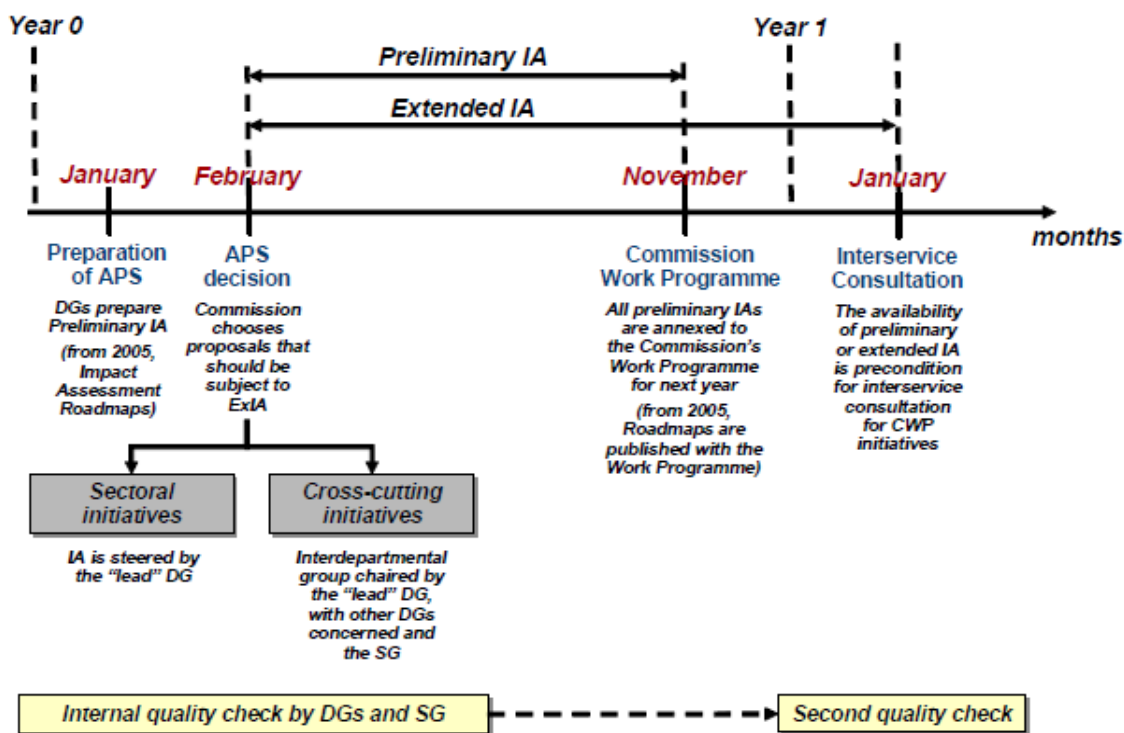
Le procedure di valutazione divengono così parte integrante del ciclo di pianificazione e programmazione strategica della Commissione (SPPC) e naturalmente anche del programma annuale di lavoro delle Direzioni Generali (AMP).

Fra Gennaio e Febbraio di ogni anno era infatti previsto che i servizi preparassero le valutazioni preliminari. A Febbraio, con l'adozione della Strategia politica annuale per l'anno successivo, la Commissione sceglieva le proposte che sarebbero state soggette all'analisi estesa. A Novembre tutte le valutazioni preliminari erano allegate al Programma dei lavori della Commissione per l'anno successivo (CWP). Infine, con l'inizio del nuovo anno, le DG dovevano preparare le valutazioni estese da allegare alle loro proposte finali.

Nella Comunicazione veniva aggiunto che le nuove procedure sarebbero state introdotte gradualmente e che il sistema predisposto sarebbe entrato a regime solo nel 2004.

Nel Settembre nel 2002 la Commissione pubblicò le *Guidelines* per l'implementazione dell'analisi di impatto.

Figura 2. L' IIA nel ciclo di pianificazione e programmazione strategica della Commissione (SPPC).



RENDA, A., Impact assessment in the EU. The state of the art and the art of the state, p. 56.

A seguito dei Consigli Europei di Siviglia (21-22 Giugno 2002) e di Bruxelles (20-21 Marzo 2003) la Commissione, il Parlamento e il Consiglio decisero di adottare iniziative comuni per migliorare la qualità del *law-making* sia a livello europeo che statale. Nel Dicembre 2003 siglarono a tale scopo il Progetto Interistituzionale "*legiferare meglio*" che ribadiva l'importanza del coordinamento delle tre istituzioni nell'iter legislativo, nel rispetto dei principi generali di legittimità democratica, di sussidiarietà, proporzionalità e di certezza del diritto.

L'accordo sanciva l'importanza di un sistematico utilizzo dell'analisi di impatto, come strumento di garanzia della buona qualità della legislazione in termini di chiarezza, semplicità ed efficienza. Specificava anche che la Commissione avrebbe continuato a essere l'organo titolare dell'attività di sviluppo del sistema di valutazione di impatto integrata e che

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

tutti i risultati di tali analisi sarebbero stati messi integralmente e liberamente a disposizione del Parlamento europeo, del Consiglio e del pubblico.

Nei casi in cui si fosse applicata la procedura di codecisione, il Parlamento europeo e il Consiglio avrebbero potuto, sulla base di criteri e procedure definiti in comune, procedere ad analisi d'impatto sugli eventuali emendamenti di merito da essi presentati, sia in prima lettura, sia nella fase di conciliazione.

Il nuovo sistema di analisi di impatto integrata, inaugurata nel 2002, si conformava dunque in modo qualitativamente differente rispetto alle esperienze che si erano affermate nel decennio precedente.

In primo luogo, mentre le iniziative anteriori erano indirizzate ad una categoria specifica di *stakeholder*, come ad esempio a quelli che appartenevano al settore economico, il nuovo approccio si indirizzava ad uno spettro di attori molto più ampio, meno settoriale e definito. Inoltre, mentre i vecchi sistemi utilizzavano esperimenti e progetti pilota che producevano risultati che erano difficili da esportare fra un DG e l'altra e fra le varie aree politiche, il nuovo sistema si conformava su un unico modello, applicabile a tutte le proposte politiche, gestito da una rete di esperti dei vari servizi, del Segretariato Generale e della Commissione. In terzo luogo, nonostante le prime esperienze fossero principalmente limitate alla Commissione, la nuova analisi di impatto aveva la capacità di integrarsi anche all'interno delle altre Istituzioni - il Consiglio e il Parlamento - non solo in veste di utilizzatrici delle valutazioni della Commissione, ma anche come soggetti incaricati di effettuarne di proprie sui maggiori emendamenti proposti.

Infine, la crescente attenzione a tutto ciò che orbitava attorno al concetto di *Better Regulation* andava creando una sistematizzazione delle attività di analisi di impatto, che iniziavano, così, a slegarsi, dalla sfera delle attività di supporto e sperimentazione e entravano in quella delle pratiche istituzionalizzate.

Il nuovo sistema IIA e la direttrice che gli era affiancata, cioè il principio di proporzionalità, cercavano di superare le critiche che nel passato erano state sollevate nei confronti della qualità delle analisi di impatto.

Si era infatti sostenuto che i livelli qualitativi delle valutazioni differissero troppo tra un DG e l'altra e che nonostante la Commissione avesse una considerevole esperienza con le valutazioni monosettore non era, però, stata in grado di coordinarle in un'unica strategia.

### 3. Il patto disatteso.

In considerazione di una tale nuova complessità e di una sovrapposizione di procedure, la Commissione, il Parlamento e il Consiglio si accordarono, come accennato, con un Patto interistituzionale, siglato nel 2003, nel tracciare un bilancio delle rispettive esperienze e di esaminare la possibilità di definire una metodologia comune.<sup>36</sup>

Nonostante i buoni propositi l'accordo fu seguito da una serie di singole iniziative delle tre istituzioni.

Il Parlamento fu particolarmente attivo nel monitorare e valutare il nuovo sistema di analisi di impatto. Di particolare interesse fu la cosiddetta "Mozione Doorn", da nome del relatore Bert Doorn, che risultò nella Risoluzione parlamentare "*assessment of the impact of Community legislation and the consultation procedures*", nel Marzo 2004.

La Mozione Doorn proponeva alcune sostanziali modifiche al sistema di analisi di impatto allora vigente ed aveva l'intento di creare l'*European Impact Assessment procedure* (EIA), un sistema unico europeo di analisi preventiva. Le principali caratteristiche dell'EIA sarebbero state:

- l'adozione da parte della Commissione, del Parlamento e del Consiglio dei medesimi standard per le valutazioni di impatto;
- l'accompagnamento di ogni proposta della Commissione ad una stima globale dei costi attesi;
- la determinazione della stima totale dei costi da parte del funzionario responsabile in accordo con forme indipendenti di *audit* direttamente responsabili davanti al Presidente della Commissione;
- la legittimità delle proposte della Commissione solo se accompagnate dalle schede di valutazione di impatto e di stima dei costi;
- la scelta, da parte della Commissione, del Consiglio e del Parlamento di una soglia di costo oltre la quale doveva essere effettuata l'analisi di impatto estesa, anche sugli eventuali emendamenti presentati dal Parlamento e dal Consiglio;
- l'istituzione di forme di *audit* indipendenti responsabili nei confronti del Parlamento e

---

36 OJ 2003/C 321/01, 31 Dicembre 2003, p. 4.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

del Consiglio.

La Mozione voleva creare, dunque, una procedura comune, in cui tre sistemi paralleli di analisi di impatto venivano modellati su criteri condivisi per l'implementazione di un unico strumento, l'*European Impact Assessment model*, rafforzando la dimensione collaborativa nella legislazione comunitaria.

Il sistema ideato da Doorn sollevò, però, numerosi dubbi. Il modello proposto non sembrava, infatti, essere in linea con molti degli obiettivi europei, ossia quelli legati allo snellimento burocratico, alla riduzione dei costi amministrativi e dei tempi di progettazione delle politiche, oltre, naturalmente ai costi di transazione.

In definitiva la "Mozione Doorn" appariva eccessivamente complessa, e realisticamente difficile da implementare a livello europeo, inoltre, la relativa risoluzione del Parlamento fu adottata alcuni mesi prima che la Commissione presentasse il suo primo *Progress Report* sull'implementazione del sistema IIA, sottolineando come le procedure in vigore fossero già abbastanza onerose, oltreché gravose per i funzionari responsabili.

Ad ogni modo, quello che appariva chiaro dalla Mozione, era che il Parlamento ancora non considerava il sistema IIA del tutto soddisfacente, soprattutto in relazione alla sua facoltà di presentare emendamenti di ampia portata.

A fronte di questa tensione istituzionale, il Consiglio adottò inizialmente una posizione più moderata nei confronti del sistema di analisi di impatto istituito dalla Commissione. A partire dal Gennaio 2004, però, anche il Consiglio, con il lancio della cosiddetta "*four presidencies initiative for a joint action on regulatory reform*", adottata dai Ministri delle Finanze di Irlanda, Olanda, Lussemburgo e Regno Unito, assunse in materia una posizione più definita.

La proposta sottoscritta dai quattro Presidenti puntava a dare una continuità alla politica del Consiglio sul tema della riforma della regolazione. L'idea di fondo derivava dalla consapevolezza che politiche ben progettate fossero, anche, in primo luogo, la piattaforma di sostegno di una buona performance economica, e che fosse dunque necessario mettere a disposizione dei *policy makers* europei gli strumenti più adatti per rispondere alla complessità del contesto di riferimento. Strumenti in grado di incentivare la progettazione di politiche sempre più flessibili, dinamiche e anche capaci di rispettare e valorizzare le diversità, in coerenza con gli obiettivi della "strategia di Lisbona".

Per questo furono presentate alcune raccomandazioni sulla qualità delle proposte

regolative.

Fu proposto che la selezione delle iniziative da sottoporre ad analisi di impatto estesa fosse concordata annualmente con il Consiglio, prima della presentazione della Strategia politica annuale da parte della Commissione. Fu espressa anche la necessità di controlli formali sulla qualità delle analisi di impatto estese prima che queste fossero pubblicate dalla Commissione e anche l'opportunità di un approccio maggiormente basato su dati quantitativi e dunque sui risultati.

Un ulteriore impulso all'argomento, soprattutto sotto il profilo della competitività, fu dato dal *Competitiveness Council* nel corso degli incontri di Maggio e Novembre 2004 con cui il Consiglio si impegnava a esaminare strategie di miglioramento dell'uso delle valutazioni di impatto fornite dalla Commissione e a proporre uno scambio informale di esperienze, in questo settore, tra le istituzioni, in vista del possibile sviluppo, in una fase successiva, di una metodologia comune sull'analisi di impatto. Il Consiglio annunciava, inoltre, l'avvio di un progetto pilota di valutazione d'impatto delle proprie modifiche emendative e di una sua revisione nel Maggio 2005 e allegava una lista di 15 priorità per la semplificazione della legislazione che comprendevano interventi volti a snellire la regolamentazione in vari settori.

Infine, un accordo fra le Presidenze d'Irlanda, Olanda, Lussemburgo, Regno Unito, Austria e Finlandia enfatizzò la necessità di affrontare la questione dei costi amministrativi della regolazione, così come la necessità di rafforzare la dimensione competitiva e il coinvolgimento del Consiglio nel sistema IIA della Commissione.<sup>37</sup>

#### 4. Un primo bilancio.

Il sistema di valutazione d'impatto era dunque diventato uno strumento a cui si iniziava ad attribuire una collocazione centrale nell'interno del processo di *policy making*, uno strumento di cui si iniziavano a cogliere i meccanismi e le potenzialità e attorno al quale si

---

<sup>37</sup> “*Advancing Regulatory Reform in Europe*”, A joint statement by the consecutive Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, 7 Dicembre 2004.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

ricomponevano e assumevano unità le iniziative di Commissione, Parlamento e Consiglio.

Ancora, però, molti passi avanti dovevano essere fatti, ad esempio, nonostante la crescente importanza della RIA (*Regulatory Impact Analysis*), ancora all'inizio del 2004, il dibattito accademico, sia a livello comunitario, sia a livello nazionale, su tale argomento era rimasto limitatissimo e comunque ristretto ai soli "addetti ai lavori".

La costruzione di un "network del sapere" attraverso il dibattito dottrinale, l'intervento di eventuali *think tanks*, di istituti di ricerca e di funzionari politici sarebbe stato invece importante per molti aspetti:

- Le università e i *think tanks* avrebbero potuto mettere a disposizione percorsi formativi ad hoc, contribuendo alla qualità del capitale umano disponibile nel settore;
- Un dibattito più informato che avesse coinvolto gli esperti della Commissione, i funzionari pubblici degli Stati ed esperti di analisi di impatto avrebbe potuto aiutare la risoluzione degli aspetti più critici come quelli riguardanti la qualità dei dati, le metodologie da utilizzare, o questioni più ampie come quelle legate all'*accountability* e alla legittimità della RIA.
- Il "silenzio accademico" inoltre non aveva incoraggiato programmi di ricerca nazionali che potessero fornire dati di confronto fra le varie esperienze europee e che fungessero da base di riferimento in materia.
- Infine, fondamentale ricordare come spesso i nuovi strumenti politici acquisiscano legittimazione solo dopo che un ampio numero di attori emergono attorno ad essi. I diversi *stakeholders* avrebbero potuto avere anche diversi opinioni sulla qualità dell'analisi di impatto operata dalla Commissione, ma questo avrebbe comunque attirato interesse sulla questione e stimolato ad aumentare la qualità delle *performance*.

In definitiva, sotto il profilo teorico, il nuovo modello europeo di analisi di impatto sembrava aver ben appreso le lezioni internazionali soprattutto dagli Stati Uniti e dal Regno Unito. Rispetto a questi paesi, l'AIR europea appariva più completa ed efficace poiché era riuscita ad integrare il concetto di analisi di impatto con quelli di sviluppo sostenibile e di competitività.

Nonostante ciò, però, il funzionamento del sistema era apparso fin da subito eccessivamente farraginoso e con tendenze a generare eccessivi costi amministrativi e alti costi di transazione dovuti alla necessità di coordinamento delle attività delle diverse DG, del Segretariato Generale, ma anche alla mancanza di limiti definiti per le pratiche di consultazione, all'assenza

di linee guida per l'implementazione del principio di proporzionalità e naturalmente anche all'assenza di una *expertise* in materia.

Una ragione della mancanza di coerenza nello svolgimento delle attività legate alle procedure di analisi di impatto era dovuta alla stessa “pillarizzazione” amministrativa dell'Unione Europea, le diverse Direzioni Generali non condividevano infatti, la medesima cultura regolatoria. La frammentazione del processo di riforma trovava dunque riflesso nella frammentazione amministrativa e nonostante i livelli di coordinamento fossero fortemente migliorati già alla fine del 2003, il problema era radicato, come chiarisce Radaelli, nell'attitudine legalistica ad interpretare l'AIR in termini di *better legislation*, invece che in termini di governo della *regulatory policy* e dunque di *design* istituzionale.<sup>38</sup>

Considerato questo quadro di riferimento certo non sorpresero le numerose difficoltà che emersero nel corso dei primi due anni di implementazione.

Le criticità comprendevano problemi organizzativi (conflitti istituzionali di competenza, costi di transazione eccessivamente alti, informazione asimmetrica, esposizione alla cattura dei regolatori europei da parte degli interessi forti), problemi di natura teorica (insufficiente uso del principio di proporzionalità, carenza di flessibilità, uso limitato delle consultazioni, preparazione insufficiente dei funzionari della Commissione) e anche problemi di natura metodologica (valutazione insufficiente degli impatti sociali e ambientali, analisi costi-benefici inadeguate, incapacità di scelta dello strumento metodologico più adatto).

La sensazione che ancora molto fosse da fare fu confermata dai dati disponibili sul primo anno di prova del sistema.

Nel suo Programma di lavoro per il 2003, la Commissione aveva previsto di completare, entro la fine dell'anno, 43 analisi di impatto estese, circa il 20% del numero totale di iniziative soggette a valutazione di impatto. Nonostante ciò solo 22 delle previste 43 furono completate nel 2003.

Il ridotto tasso di implementazione era allo stesso tempo causa ed effetto di una serie di problemi strutturali. In primo luogo la valutazione degli impatti ambientali e sociali delle proposte doveva essere ancora compiutamente sviluppato, inoltre le analisi estese dovevano ricomprendere una riflessione più approfondita sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

In terzo luogo le analisi avevano ancora la tendenza a focalizzarsi su una sola opzione

---

38 RADAELLI, C. M. 2004, p. 742.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

regolativa e a presentare quantificazioni e monetizzazioni degli impatti molto limitate. In quarto luogo l'utilizzo di questo sistema sembrava aver imposto oneri amministrativi piuttosto gravosi aumentando il costo di molti interventi regolativi. Infine e forse più importante, il nuovo sistema AIR non si applicava alle norme regolative implementate dai singoli Stati membri.

A conclusioni simili giunse anche la Commissione con il suo *report* sul funzionamento dell'*Integrated Impact Assessment System*, pubblicato il 21 Ottobre 2004.<sup>39</sup>

La Commissione spiegava in quel documento, come la procedura di analisi di impatto stesse positivamente contribuendo all'affermazione della cultura della trasparenza e della responsabilizzazione, ma come ci fossero ancora diversi punti irrisolti.

Veniva messo in evidenza come il principio dell'analisi proporzionata non fosse stato ancora del tutto interiorizzato, come fosse necessaria un'applicazione più sistematica dello strumento all'interno di tutti i servizi della Commissione, soprattutto per la valorizzazione della dimensione economica, sociale e ambientale. Infine, si chiariva come l'utilizzo generalizzato del sistema AIR non potesse essere considerato neutrale né sotto il profilo delle risorse allocate, né tantomeno nel ciclo di programmazione legislativa dell'Unione Europea.

Anche alcune ricerche in materia presentarono risultati ben poco confortanti. Questo è il caso dello studio pilota di Lee e Kirkpatrick che analizzò la qualità di un campione di sei *report* della prima generazione delle analisi di impatto estese, elaborate nel corso del 2003.<sup>40</sup>

La ricerca mise in luce una serie di debolezze e una generalizzata eterogeneità nella qualità delle valutazioni. Le aree di maggior criticità che emersero riguardavano:

- la definizione del problema, soprattutto in relazione alle sue cause, e alla sua dimensione;
- la coerenza nella determinazione degli obiettivi;
- un ventaglio di opzioni di *policy* considerate relativamente ristretto;
- il grado di dettaglio adottato nell'analisi di alcune proposte spesso sembrava sbilanciato rispetto al principio di proporzionalità;
- la metodologia utilizzata, i tipi di dati e le informazioni ottenute non erano spesso resi

<sup>39</sup> SEC(2004)1377, Bruxelles, 21 Ottobre 2004.

<sup>40</sup> LEE e KIRKPATRICK, 2004.

sufficientemente espliciti;

- la stessa presentazione dei *report* appariva inadeguata, la ricerca dimostrava infatti che tali documenti erano punteggiati di omissioni, di analisi superficiali ed elaborati in una struttura che non ne rendeva facile la comprensione;
- mancanza di un tempo adeguato a completare in modo soddisfacente l'*assessment*;
- generalizzata mancanza di trasparenza;
- utilizzo inadeguato delle consultazioni esterne.

Tutto ciò, spiegavano i due autori, finiva col ridurre moltissimo la credibilità stessa dei risultati emersi, poiché non supportati da un approccio rigoroso.

Esiti del genere emersero anche dagli studi di Opoku e Jordan (2004), i due *scholars* effettuarono una ricerca sulle analisi di impatto estese, completate fra il 2003 e il 2004.<sup>41</sup>

Il progetto era stato orientato allo studio della dimensione esterna delle proposte avanzate, e anche alla determinazione, attraverso una *check-list* della presenza, all'interno di un numero limitato di analisi di impatto, di certe caratteristiche.

I due conclusero il loro lavoro sottolineando come il livello di considerazione della dimensione esterna fosse ancora molto basso. Misero in evidenza anche una generalizzata mancanza di trasparenza e una limitatissima considerazione della questione dello sviluppo sostenibile e proposero che per migliorare il sistema di *impact assessment* fosse necessario aggiornare le linee guida con istruzioni più esplicite sulla valutazione esterna in tutte le sezioni dell'analisi di impatto. Raccomandarono anche il chiarimento di quali aspetti delle *Guidelines* fossero obbligatori e quali, invece, discrezionali, una più comprensibile determinazione dei criteri di selezione per scegliere le proposte da sottoporre ad analisi estesa ed infine, anche l'utilizzo di forme di consultazione più approfondite, in grado di coinvolgere tutte le parti in causa, incluse le DG.

Opoku e Jordan sostenevano, inoltre, che molto dell'interesse che la Commissione dimostrava nei confronti del sistema di analisi di impatto, derivava, in realtà, dal tentativo di ottenere un sistema di coordinamento fra le varie istituzioni dell'Unione e all'interno della Commissione stessa. Si chiariva, però, a conclusione della ricerca, che l'IA non poteva aiutare in quel senso, sia perché era ancora sottoutilizzato dai *network* interni ed esterni

---

41 OPOKU, C., JORDAN, A., 2004.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

della Commissione, sia perché esso, da solo non poteva certo ottenere un obiettivo così complesso senza l'ausilio di meccanismi di incentivazione al coordinamento.<sup>42</sup>

Anche Lussis, in una *review* del 2004 comparò le 13 ExIA (analisi di impatto estese) completate in quell'anno dalla Commissione.<sup>43</sup>

Gli esiti non furono molto diversi da quelli degli studi precedenti, si riscontrava, infatti, nella maggior parte dei casi analizzati, un “*methodological blank*”, cioè una lacuna metodologica nelle aree dell'identificazione e della previsione degli impatti, nella considerazione della dimensione dello sviluppo sostenibile e anche nella comparazione delle diverse *policy options*.

Come dimostrato dalle numerose ricerche, le iniziative della Commissione non erano riuscite a ottenere risultati concreti, per questo si richiedevano ulteriori sforzi al Collegio nell'ambito della *Better Regulation* e più specificatamente per il rafforzamento e miglioramento delle strategie di analisi di impatto.

Richieste di questo tipo provenivano dal Parlamento e dal Consiglio che desideravano un maggior coinvolgimento nelle procedure di impatto, soprattutto alla sua estensione agli emendamenti di maggior portata e alla definizione di metodologie comuni.

In secondo luogo, i preoccupanti segnali di ritardo emersi dalla *mid-term review* della “strategia di Lisbona” nel Febbraio 2005 incoraggiavano una maggior attenzione ai temi dell'occupazione e della crescita e anche della riduzione degli oneri amministrativi della regolazione. Inoltre, il fallimento dell'obiettivo di ridurre del 25% il volume dell'*acquis communautaire* entro il 2005, stabilito dalla Commissione Prodi, suggeriva la necessità di intervenire con più decisione nell'ambito della semplificazione.

Infine, la decisione di estendere le procedure di analisi di impatto a tutte le iniziative incluse nel *Legislative Work Programme* della Commissione per il 2005 (circa un centinaio) strideva con il fatto che tali analisi avessero presentato significativi problemi metodologici, necessitando di una revisione delle linee guida e anche di un riorientamento del principio dell'analisi proporzionata.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>43</sup> LUSSIS, B., 2004.

## CAPITOLO II

### Il rilancio dell'*impact assessment*

#### 1. Innovazione e continuità.

Nel corso della revisione di medio termine della “strategia di Lisbona” all’inizio del 2005, fu chiaro che la performance economica dell’UE continuava a essere incerta e che le riforme che ci si era aspettati dalla *Lisbon Agenda* non erano riuscite a materializzarsi.

La quantità di documenti strategici e programmatici pubblicati dalla Commissione nel corso del 2005 mostrò però una rinnovata attenzione nei confronti dei temi legati alla qualità normativa.

Nei suoi “obiettivi strategici 2005-2009” la Commissione sottolineava infatti che “la legislazione dovrebbe tendere al livello più elevato di qualità, coerenza ed efficacia. Migliorare la regolamentazione significa preparare bene la normativa e mantenerla il più semplice possibile. Le valutazioni di impatto, comprese quelle sulla competitività, effettuate prima del lancio di iniziative o durante il procedimento legislativo devono diventare automatiche. La legislazione in vigore dovrebbe essere riesaminata sistematicamente. I principi di sussidiarietà e di proporzionalità devono essere applicati appieno. Il miglioramento della regolamentazione dovrebbe essere una priorità anche a livello degli Stati membri.”<sup>44</sup>

Parallelamente, nel suo Programma di lavoro per il 2005 la Commissione rimarcava che “affinché le politiche dell’UE siano credibili e legittime sono essenziali elevati standard di governance e di regolamentazione. In particolare, il miglioramento della regolamentazione e la maggiore qualità della legislazione contribuiscono direttamente a incentivare la crescita, la competitività e l’occupazione, garantendo al contempo l’adeguata tutela dei cittadini e dell’ambiente.”<sup>45</sup>

La Commissione aggiungeva, inoltre che la valutazione d’impatto era da ritenersi uno

---

44 COM(2005)12, Bruxelles, 26 Gennaio 2005, p. 5.

45 COM(2005)15, Bruxelles, 26 Gennaio 2005, p. 12.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

strumento fondamentale per garantire che la strategia fosse elaborata e implementata con successo e che a tale proposito essa stessa avrebbe continuato a lavorare alla messa a punto del suo funzionamento.

Sotto la *leadership* del Presidente Barroso, la Commissione sembrò modificare sostanzialmente il valore politico della *Better Regulation*, spostando la sua enfasi dall'essere un elemento costitutivo della *good governance* a elemento di sostegno delle politiche di promozione della competitività.

Questa transizione culminò nel 2005 con la Comunicazione al Consiglio europeo di primavera "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona"<sup>46</sup> e la Comunicazione collegata "Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea"<sup>47</sup> con cui si presentavano i risultati dei primi anni di implementazione.

La Comunicazione annunciava importanti novità nelle procedure di analisi di impatto e ne rilanciava il ruolo come parte della "strategia di Lisbona".

Il documento presentava, dunque, tre azioni chiave, che sarebbero dovute essere riviste e valutate nel 2007 volte a: i) definire e applicare strumenti di *Better Regulation* a livello dell'Unione Europea; ii) assicurare una collaborazione più stretta con gli Stati membri per garantire l'applicazione dei principi di *Better Regulation*; iii) rafforzare il dialogo fra tutti i soggetti dell'UE.

Le principali caratteristiche della nuova strategia della Commissione furono:

- la sottoposizione di tutte le iniziative legislative e delle più importanti proposte non legislative inserite nel *Legislative Work Programme* del 2005 ad analisi di impatto integrata. Il principio di trasparenza sarebbe stato valorizzato attraverso la pubblicazione di *Impact Assessment Roadmaps* che avrebbero permesso una prima indicazione delle aree da analizzare e una pianificazione delle analisi successive. La Commissione intendeva dunque avviare un utilizzo più oculato delle *Roadmaps* nella programmazione delle iniziative della Commissione, in termini di consultazione pubblica.
- il rafforzamento della valutazione degli impatti economici delle proposte avanzate in relazione soprattutto del ruolo attribuito al principio di competitività.

46 COM(2005)24, Bruxelles, 2 Febbraio 2005.

47 COM(2005)97, Bruxelles, 16 Marzo 2005.

- la Commissione pianificò di sviluppare un metodo per integrare la misurazione dei costi amministrativi e il suo sistema IIA, cercando di sviluppare, in questo senso, un approccio comune fra le istituzioni dell'UE e gli Stati membri.

Veniva lanciato, inoltre, un progetto pilota per individuare gli strumenti di quantificazione degli oneri amministrativi associati alla legislazione esistente e a quella proposta che avrebbe prodotto i primi risultati nell'autunno del 2005.

- la Commissione avrebbe, inoltre, rafforzato il sistema di valutazione esterna alle sue analisi di impatto, lanciava quindi per l'inizio dell'anno 2006 una *independent evaluation of the Impact Assessment system*.
- veniva sancito che l'analisi di impatto a livello europeo non fosse esclusiva responsabilità della Commissione. L'*Inter-institutional Agreement on Better Law-making* ribadiva l'importanza di quello strumento per il miglioramento della qualità della legislazione comunitaria e stabiliva che laddove si facesse uso della procedura di codecisione, il Parlamento e il Consiglio non potevano esimersi dal fare analisi di impatto sui loro principali emendamenti prima che questi fossero presentati.
- la Commissione intendeva anche sfolire e semplificare il *corpus* regolatorio esistente attraverso un esame delle proposte legislative pendenti che erano rimaste bloccate per un periodo di tempo significativo e che non erano state sottoposte ad analisi di impatto, o i cui esiti avevano mostrato debolezze.
- veniva presentato un programma triennale di semplificazione dell'*acquis* che aveva lo scopo di abrogare, codificare, riformulare, o modificare 222 disposizioni e oltre 1.400 atti collegati, questo era composto da circa una trentina di iniziative rivolte agli operatori economici, ai cittadini e alle amministrazioni nazionali.
- infine la Commissione avrebbe creato due *network* di esperti.

Il primo composto da esperti di regolazione degli Stati membri, col compito di sviluppare un *set* coerente di indicatori per il monitoraggio del progresso e della qualità dell'ambiente regolatorio. Il secondo caratterizzato dalla presenza di esperti in *Better Regulation*, chiamato a offrire consiglio alla Commissione e aiutandola nella scelta dei metodi di valutazione più adeguati sui singoli casi.

La Comunicazione si concludeva dichiarando che tutti i nuovi approcci in materia di IA, contenuti nel documento avrebbero trovato conferma all'interno delle nuove *Impact Assessment Guidelines*, esecutive dall'Aprile 2005.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

I cambiamenti introdotti nel 2005 non portavano quindi sostanziali novità, si inserivano, anzi in quella linea di continuità inaugurata dalla Comunicazione nel 2002. La Commissione pareva, in effetti, aver fatto un passo indietro, a favore di un approccio meno ambizioso rispetto a quello precedente. Riconsiderando, almeno in parte, le sue priorità, essa stava riorientando i suoi obiettivi in senso più realistico, tornando alla ricerca di un campo d'azione comune fra l'UE e gli Stati membri per la realizzazione degli obiettivi di Lisbona.

## 2. Le Guidelines del 2005.

Questo approccio “*back-to-basics*” trovava conferma anche nelle *Guidelines* del Giugno 2005.<sup>48</sup>

Il lavoro per la stesura di questo nuovo documento richiese un processo di revisione di molti mesi, coordinato dal Segretariato Generale e seguito da un'approvazione quasi-politica della Commissione. Il Segretariato Generale ricevette, inoltre mandato di aggiornare le *Guidelines* entro il Marzo 2006, in via principale per incorporarvi le metodologie di misurazione dei costi amministrativi come parte del processo di analisi di impatto.

Le *Guidelines* avevano la forma legale di uno *staff working document*, un tipo di documento nei confronti del quale non sussisteva alcun obbligo di pubblicazione. Esse mostravano la procedura di analisi di impatto della Commissione come un insieme sequenziale di *steps*, che i funzionari dovevano seguire. Nel documento si sanciva che non era possibile e neanche necessario compilare un *IA report* in tutti i casi e che le analisi di impatto sarebbero state richieste solo per le iniziative inserite nel *Commission's Work Programme* (CWP), la Commissione manteneva comunque la facoltà di poter decidere caso per caso di sottoporre a procedure di analisi d'impatto anche proposte non formalmente rientranti nel CWP.

Il sistema prevedeva che le linee guida avrebbero rappresentato il documento di base a cui fare riferimento, ma che le Direzioni Generali sarebbero state coadiuvate anche da unità di lavoro dedicate (*IA support units*), a cui rivolgersi in prima istanza per chiedere assistenza.

48 RENDA, A., 2006. p. 78.

L'analisi di impatto veniva sviluppata attraverso sei momenti logicamente sequenziali, anche se le stesse *Guidelines* mettevano in luce il carattere “iterativo” del processo e dunque la possibilità di ritornare sui passi precedenti come conseguenza dei risultati emersi dalle fasi successive.

Il primo di tali *step* rispondeva al quesito “*What is the problem?*” ossia l'individuazione del problema, che comprendeva anche lo studio delle sue cause e quello dei gruppi nella società che ne erano principalmente soggetti. Già in questo primo passaggio era necessario chiedersi se il livello comunitario fosse quello più adatto per affrontare la questione in esame, o se fosse opportuno lasciare che la competenza fosse assunta dagli Stati Membri, secondo il principio di sussidiarietà.

Il secondo e il terzo *step* erano dedicati rispettivamente alla definizione degli obiettivi e all'individuazione delle opzioni di *policy*. Era richiesto che gli obiettivi determinati fossero coerenti con le altre politiche dell'UE e che fossero “SMART”, l'acronimo inglese per: specifici, misurabili, condivisi, realistici e periodizzati. Inoltre si chiedeva di stabilire le possibili opzioni regolative per il raggiungimento degli obiettivi definiti nella fase precedente, fra queste, naturalmente anche l' “opzione zero”, ossia quella di non intervenire affatto. Essendo quest'ultima una soluzione al pari di tutte le altre, le *Guidelines* imponevano la compilazione del *report* anche nei casi in cui si era deciso di adottare la “*no action*”.

Il passo successivo era quello dell'analisi di impatto vera e propria, il nuovo documento proponeva una lista di potenziali impatti da valutare, prendendo in considerazione anche quelli che sarebbero ricaduti fuori dall'UE.

Non veniva prescritto, invece l'utilizzo di alcuna particolare metodologia di analisi, lasciando la scelta alla discrezione del funzionario responsabile.

Il quinto passaggio era costituito dal confronto fra le opzioni selezionate e la scelta di quella preferita. La costruzione del *ranking* fra le possibili opzioni non era però accompagnata da criteri a cui attenersi o richiamarsi, per cui proprio in questa fase diventava evidente la tensione intrinseca fra il ruolo dell'IA come strumento informativo e quello di giustificazione a posteriori delle scelte fatte. Questa fase non avrebbe dovuto necessariamente rilevare un'opzione di *policy* preferita, ma piuttosto una pluralità di *ranking* delle opzioni in relazione ai vari criteri selezionati, anche perché la scelta finale sarebbe comunque sempre stata lasciata al Collegio dei Commissari. Una volta che la scelta politica fosse stata fatta, la motivazione doveva essere inserita nell'*Explanatory Memorandum*.

L'ultima fase riguardava la futura valutazione e il monitoraggio.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Gli esiti delle analisi di impatto sarebbero poi stati pubblicati in uno specifico *report* (per un massimo di trenta pagine) il quale aveva lo status di un *Commission staff working paper* (*SEC document*), non rifletteva, dunque, come tale, le opinioni della Commissione, anche se la sua pubblicazione a fianco della proposta ne suggeriva la prossimità.

### 3. Il principio dell'analisi proporzionata.

Un fondamentale meta-principio della procedura di analisi di impatto, sancito nuovamente nelle *Guidelines* era quello dell' "analisi proporzionata" secondo cui il livello di profondità e di dettaglio di ogni IA doveva corrispondere ai probabili impatti dell'intervento proposto. Più questi erano assunti essere significativi, maggiore doveva essere l'impegno legato alla loro quantificazione e monetizzazione. Questo implicava che le IA della Commissione sarebbero variate considerevolmente sotto il profilo dell'accuratezza e della metodologia utilizzata.

Le *Guidelines* fornivano alcuni orientamenti su quale tipo di proposte avrebbero normalmente richiesto un certo grado di profondità. Per le nuove proposte normative l'IA doveva essere particolarmente sviluppata e dedicare speciale attenzione nel determinare se l'intervento dell'UE fosse giustificato (principio di sussidiarietà) e anche ad assicurare che le opzioni di *policy* non andassero al di là di quanto necessario per realizzare gli obiettivi stabiliti (principio di proporzionalità come definito nel Trattato, da non confondersi col principio metodologico dell'analisi proporzionata).

Quando, invece una proposta era concepita per modificare una disposizione già esistente il livello di dettaglio nell'analisi sarebbe dipeso da quanto il contesto e gli obiettivi dell'intervento si erano modificati.

Per i documenti più generali, come i Libri Bianchi, o gli *Action Plan* si consigliava un'analisi dettagliata soprattutto nella descrizione del problema e degli obiettivi, ma anche delle attività progettate per la loro risoluzione, così da mettere gli *stakeholders* nella condizione di predisporre le forme di consultazione necessarie. Infine, per i programmi di spesa, come regola generale l'IA sarebbe stata combinata con la valutazione *ex ante*.

Il principio dell'analisi proporzionata era considerato particolarmente rilevante da parte del documento TEP (*The Evaluation Partnership*), ossia il risultato di quella valutazione indipendente che la Commissione aveva voluto e lanciato all'inizio del 2005 sul suo sistema

di analisi di impatto. Esso lo identificava infatti, come una delle chiavi di volta per il successo del sistema di IA, ma contestualmente anche uno dei suoi punti irrisolti più significativi.<sup>49</sup>

Il *report* rivelava, infatti che nessuna DG aveva sviluppato una definizione più pragmatica del principio di analisi proporzionata, spiegando che il modo con cui tale principio era interpretato e applicato nelle singole IA era spesso il risultato dell'interazione di diversi fattori, processi e vincoli, più che di un'azione consapevole.

In linea generale, il TEP rilevava che il criterio più utilizzato per l'applicazione del principio suddetto era quello dell'estensione degli impatti attesi, ma spesso non mancavano anche considerazioni di natura molto più pratica, come il tempo a disposizione, le risorse, gli strumenti e le metodologie per la quantificazione, così come considerazioni di natura politica.

Questo dimostrava quanto agilmente il principio in analisi si prestasse alla giustificazione di decisioni di mera convenienza.

Nonostante questo, però l'idea di dare una definizione univoca e definitiva al principio dell'analisi proporzionata era considerata con un certo scetticismo dai servizi della Commissione. Il motivo di tale riluttanza risiedeva nella grande varietà di proposte che erano sottoposte ad analisi di impatto, una definizione che avesse tentato di essere così generale da poterle comprendere tutte, aveva anche la corrispettiva potenzialità, a parere della Commissione, di creare tanti problemi quanti aveva tentato di risolverne. Probabilmente, concludeva il *report*, la soluzione migliore sarebbe stata una riformulazione della linee guida, cosicché attraverso la presentazione e il confronto di un certo numero di casi concreti, divenissero chiari i parametri per la produzione dei diversi tipi di relazioni AIR.

Il documento TEP segnalava, inoltre, che le *Guidelines* aggiornate erano considerate piuttosto “*basic*” dagli “addetti ai lavori” e quindi utili più ad una buona introduzione al processo di analisi di impatto che non come strumento per realizzare le IA in pratica.<sup>50</sup> Un documento dunque un po' astratto, a cui venivano generalmente preferite forme di supporto diverso, dai funzionari coinvolti.

In questo senso le *Guidelines*, come spiega Anne Meweuse, potevano essere lette come

---

49 THE EVALUATION PARTNERSHIP, 2007, pp. 33- 36.

50 *Ibidem*, p. 52.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

un documento di analisi di come la Commissione interpretava il ruolo legislativo all'interno dell'unione Europea e la sua stessa collocazione in tale processo. Un documento importante, dunque, ma non certo costitutivo di una regola definitiva per la produzione e l'uso dell'analisi di impatto, poiché, comunque, prodotto con una disponibilità di tempo limitata e sotto la pressione e le richieste di compromessi fra i vari servizi della Commissione.<sup>51</sup>

#### 4. Uno “scorecard” aggiornato.

Nel Giugno 2005 la Commissione dichiarava di aver completato settanta analisi di impatto estese sulle più rilevanti iniziative proposte. Quindici analisi estese riguardavano proposte di Direttiva, quattordici valutavano l'opportunità di intervenire tramite Regolamento, ventidue riguardavano proposte di Comunicazione della Commissione e le ultime concernevano l'impatto delle proposte di Decisione.

Ventidue analisi di impatto estese furono completate nel 2003, ventisette nel 2004 e ventidue nei primi sei mesi del 2005. Il numero delle valutazioni completate indusse la Commissione a mettere in evidenza un incremento nella copertura delle RIA sulle iniziative della Commissione nel 2004 e nel 2005.

Nonostante questo, però, come metteva in luce, nel 2006, la “*scorecard analysis*” di Andrea Renda, la valutazione della qualità delle analisi di impatto delle varie DG non era tale da supportare la nuova enfasi data al sistema IIA come scorciatoia per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.<sup>52</sup>

Secondo Renda, infatti, i risultati delle ricerche sulle prime settanta analisi estese completate dalle DG della Commissione erano preoccupanti sotto diversi profili.

In primo luogo i problemi evidenziati nello studio pilota di Lee e Kirkpatrick sulle prime sei analisi di impatto estese non erano stati risolti negli anni successivi. In secondo luogo la conclusione della fase di prova nel 2004 non aveva incoraggiato alcun cambiamento rilevante nella qualità delle valutazioni. Inoltre, la metodologia utilizzata appariva poco strutturata e

---

51 MEWEUSE, A., 2008.

52 RENDA, A., 2006.

il livello di dettaglio delle analisi andava diminuendo. In quarto luogo, la presentazione dei risultati era raramente chiara e quasi mai completa, cosa che metteva in discussione l'utilità stessa del sistema. Infine, alcune delle priorità della Commissione, come ad esempio quella di ridurre i costi amministrativi, o quella di assicurare la coerenza con l'*acquis communautaire*, non erano quasi prese in considerazione dalle DG interessate.

Renda sottolineava, inoltre che le DG non erano tutte uguali e che alcune di esse non erano sufficientemente organizzate per fornire analisi di impatto di buon livello. A fronte, dunque di Direzioni Generali come la DG *Information Society*, la DG *Enterprise*, la DG *Research* e la DG *Sanco* che riuscivano piuttosto bene ad assolvere ai loro compiti, ce n'erano altre, come la DG JAI e la DG REGIO che sembravano, invece, un passo indietro in termini di *expertise* in grado di garantire analisi di impatto complete.

In sostanza si era delineato un contrasto fra il valore che si attribuiva al sistema IIA e la qualità delle analisi prodotte dalle DG della Commissione, ma la situazione si rivelava ancora più preoccupante se si dava uno sguardo all'evoluzione delle analisi di impatto estese (ExIA) nel tempo.

Quando il sistema IIA venne introdotto, la Commissione aveva specificato che la procedura sarebbe stata soggetta ad un periodo di prova fino alla fine del 2004 e che nel corso di questo ci si aspettava che le ExIA sarebbero state meno approfondite e complete, poiché ancora in fase di definizione. Di conseguenza ci si sarebbe aspettato di osservare un miglioramento nella qualità delle ExIA nel corso del tempo. Gli studi di Renda, però, dimostravano che le cose erano andate diversamente e che i livelli qualitativi delle analisi di impatto estese della Commissione dal primo anno di implementazione del nuovo modello IIA erano andati costantemente e considerevolmente declinando. A prima vista sembrava infatti quantomeno azzardato individuare nelle valutazioni effettuate quel potenziale virtuoso che avrebbe trasformato la valutazione di impatto in quello straordinario strumento di cui l'Unione Europea aveva bisogno per raggiungere Lisbona, detto altrimenti, il sistema IIA pareva difficilmente equipaggiato per contribuire all'efficienza, all'efficacia e più in generale alla qualità della legislazione dell'UE.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## 5. La revisione della “common methodology”.

La “metodologia comune” annunciata nell'Accordo Inter-istituzionale del 2003 fu rinegoziata nel corso del 2005 dal “*Correspondents Group*” un sotto-gruppo dell'*High-level Technical Group for Inter-institutional Cooperation*.

Nel corso del processo di negoziazione fu evidente che l'accordo avrebbe disposto non tanto una completa metodologia comune di analisi di impatto, quanto, invece, la condivisione di una semplice struttura. L'accordo a livello amministrativo fu raggiunto nel Novembre 2005 con l'*Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment (IA)*.

Il principio fondamentale che emerse dal *Common Approach* fu quello secondo cui ognuna delle tre istituzioni – Commissione, Parlamento e Consiglio – avrebbe avuto la responsabilità di valutare le proprie proposte, o le modifiche ad esse ed anche il compito di scegliere gli strumenti da utilizzare per le proprie *impact assessments*. Tale principio doveva essere interpretato alla luce dell'osservazione fatta nel secondo paragrafo del documento, laddove si sanciva la tutela al ruolo decisionale e all'autonomia di ognuno dei tre organi e la coerenza con i loro ruoli istituzionali e le loro responsabilità.<sup>53</sup>

Tale ultima considerazione era bilanciata con la previsione che le analisi di impatto sulle iniziative e sugli emendamenti “*substantive*” (la definizione di cosa fosse un emendamento “sostanziale” spettava alle rispettive istituzioni), fosse completa e rigorosa e fosse basata su informazioni oggettive e accurate.

Si poneva, anche l'accento sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità dell'analisi, cosicché la natura della valutazione non divenisse una semplice giustificazione a posteriori delle iniziative intraprese. Si sottolineava, inoltre, l'importanza della trasparenza delle procedure di valutazione e dunque la pubblicazione delle analisi di impatto all'interno dei portali dei tre organi sul sito web “Europa” e anche la rilevanza delle procedure di consultazione.

I paragrafi conclusivi erano dedicati al principio di collaborazione, le tre Istituzioni accettavano di condividere i sistemi e le informazioni utilizzate per condurre le analisi di impatto e prendevano l'impegno di informarsi reciprocamente in modo tempestivo e regolare su quelle attività. L'*High Level Technical Group*, istituito con l'Accordo Interistituzionale

53 *Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment*, Bruxelles, 2005, par. 2.

del 2003, avrebbe monitorato l'implementazione di tale documento e agito come forum di scambio di informazioni e buone pratiche.

Il *Common Approach* lasciava insoluti, però, alcuni aspetti piuttosto spinosi, fra questi il quesito se il Parlamento e il Consiglio avessero potuto legittimamente chiedere alla Commissione di rivedere le sue analisi di impatto. Questo, come nota Anne Meweuse, avrebbe implicato l'attribuzione di una capacità di controllo sulla discrezionalità politica della Commissione piuttosto ingombrante, cosa che quest'ultima voleva invece cercare di evitare.<sup>54</sup> Il documento, adottava, in questo senso una timida forma di mediazione, per cui si prevedeva che, nei casi debitamente giustificati, la Commissione, su sua iniziativa, o su invito del Parlamento o/e del Consiglio, potesse decidere di modificare la sua analisi di impatto originaria.

Il documento non riusciva, però, a sciogliere senza ambiguità altre questioni importanti, che rimanevano così, sospese al suo interno, come per esempio, cosa dovesse essere fatto se una proposta rilevante non fosse stata accompagnata dall'analisi di impatto, o come assicurarsi che le valutazioni fossero efficaci, senza però limitare troppo la discrezionalità delle istituzioni legislative.

Inizìo ad apparire a quel punto plausibile che molte delle difficoltà emerse in relazione alle procedure di analisi di impatto, fino a quel momento, potessero essere ricondotte direttamente a una fondamentale divergenza di opinioni, fra i principali attori, sulla natura stessa dei processi regolativi dell'Unione Europea. Questo scenario poteva essere spiegato da una generalizzata carenza di legittimità nella determinazione degli obiettivi di regolazione dell'UE, a sua volta interpretabile attraverso la progressiva politicizzazione di questi ultimi. Le *regulatory policies* ossia quelle politiche che hanno lo scopo di garantire l'efficiente funzionamento dei mercati (ad esempio rimuovendone le distorsioni, o limitandone le concentrazioni) tendono infatti, ad enfatizzare i concetti tipici della mentalità tecnocratica, cioè quelli di efficienza, efficacia e di giochi a somma positiva. L'idea di fondo è dunque che un'analisi razionale e scientifica del contesto e delle circostanze faciliti il consenso unanime sugli obiettivi da ottenere. La progressiva politicizzazione delle politiche dell'UE e dunque l'emersione, anche nel contesto regolativo, di criteri di giudizio più tipicamente valoriali o politici, poneva quindi il problema dell'eterogeneità della scelta degli orientamenti di fondo dell'*institutional design*.

---

54 MEWEUSE, A., 2008.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## 6. Le implicazioni della “common methodology”.

Prima di proseguire con la storia dell'evoluzione del sistema di analisi di impatto in Europa è dunque opportuno soffermarsi su alcune riflessioni di carattere generale sul funzionamento dell'Unione Europea.

Il modo con cui l'IA viene utilizzata dalle tre Istituzioni all'interno delle procedure di codecisione dell'UE mette, infatti, in luce alcune delicate questioni, come quelle concernenti i rapporti di equilibrio istituzionale e il principio di sussidiarietà.

L'Accordo Interistituzionale del Novembre 2005 conteneva la rielaborazione di un'idea tradizionale e cioè che il Parlamento e il Consiglio non avrebbero dovuto semplicemente utilizzare le analisi di impatto elaborate dalla Commissione, ma produrle di proprie. L'aspetto problematico che emergeva da questa nuova dimensione era che essa presupponeva un'opinione condivisa sugli obiettivi per cui il sistema di IA veniva costituito. Invece, nonostante la progressiva istituzionalizzazione delle procedure, permaneva alla base un certo disaccordo nei confronti del ruolo e dello *status* che l'analisi di impatto avrebbe dovuto avere nel processo legislativo dell'UE. Il disaccordo riguardava non tanto gli obiettivi *core* dell'IA come ad esempio la *deregulation*, o il raggiungimento della massima utilità netta per la società, ma piuttosto la sua funzione nel processo di *policy*.

Proprio in quest'ultimo contesto veniva spesso ricordato, nei documenti dell'UE, l'utilità dell'IA come ausilio al *decision-making* e rifiutato, invece, il suo ruolo di sostituto alla discrezionalità politica. Questo era esattamente l'aspetto problematico, poiché presupponeva una visione chiara e definita della relazione che intercorreva fra il *decision-making* e la discrezionalità politica, visione che invece era rimasta implicita.

Il primo problema fondamentale, quando si pensa all'analisi di impatto, come strumento informativo per il legislatore è che nell'Unione Europea non c'è un organo chiaramente detentore di tale funzione, soprattutto se comparato agli assetti costituzionali nazionali. L'Unione Europea possiede, infatti, un quadro istituzionale unico e la stessa Commissione nei suoi documenti ufficiali fa riferimento a “*the legislator*” in modo tale da escludere se stessa, anche se in realtà il suo ruolo è così centrale da poter assumere l'esistenza di tre colegislatori.

L'assemblea legislativa europea è bicamerale, composta dal Consiglio e dal Parlamento e questa è già una particolarità per due motivi.

In primo luogo perché la camera più forte, ossia il Consiglio, è formata dai rappresentanti

dei governi degli Stati membri, il ch   è normale in un organismo internazionale, ma piuttosto singolare per un'assemblea legislativa.

In secondo luogo perch   n   il Parlamento, n   il Consiglio hanno il diritto di iniziativa legislativa. Questa scelta si lega alla modalit   di votazione delle due Istituzioni, ossia il ricorso generalizzato al voto a maggioranza qualificata. Questo    il cuore del "metodo comunitario" cio   il metodo che designa il modo di funzionamento istituzionale del primo pilastro dell'Unione europea, quello delle tre Comunit  .

La complessa struttura delle tre Istituzioni coinvolte nel *lawmaking* culmina nel ruolo della Commissione, che, come istituzione collegiale politicamente indipendente, incarna e difende l'interesse generale dell'Unione Europea detenendo il diritto di iniziativa quasi esclusivo sugli atti legislativi.

Molte delle criticit   legate alla qualit   normativa dell'UE derivano proprio dall'essenza stessa del metodo comunitario, ossia dal fatto che i testi normativi rappresentano sempre il prodotto della negoziazione delle tre Istituzioni.

Come collocare dunque, nel contesto del *Community method*, l'analisi di impatto? Naturalmente    difficile immaginare come un *impact assessment system* possa aiutare nella produzione di regolazione di buona qualit   se non sussiste una condivisione degli obiettivi di fondo della regolazione stessa.

E'anzi molto pi   probabile che esso finisca col peggiorare la situazione, traslando il dibattito sugli aspetti tecnici, rendendo cos   pi   agile, per gli attori coinvolti, glissare sulle divergenze.

Un'ipotesi    che l'introduzione dell'IA come strumento che precede le proposte normative accompagnandole poi nel corso del processo legislativo sia destinato a mutare alcune delle condizioni su cui l'equilibrio istituzionale fra i tre organi era stato concepito.

Il "*Common Approach to Impact Assessment*" siglato nel Novembre del 2005 era dunque un tentativo di definire il futuro delle relazioni basate su questi nuovi equilibri e in particolare su quello dei ruoli del Parlamento e del Consiglio.

## 7. L'analisi di impatto nel Parlamento Europeo.

Il Parlamento Europeo si era sempre relazionato ai temi legati alla riforma della regolazione dalla prospettiva della sua preoccupazione di preservare le proprie prerogative

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

legislative. A tale scopo nel 2001 aveva chiesto alla Commissione di non finalizzare l' "Action Plan on Better Regulation" fino a che il periodo di consultazione per il Libro Bianco sulla *Governance europea* fosse concluso (Marzo 2002), poiché gli accordi che dovevano essere presi riguardavano anche alcune sue rilevanti funzioni.<sup>55</sup>

Il Parlamento Europeo, che aveva fin da subito assunto un atteggiamento apertamente critico nei confronti dell'Action Plan, ha però gradualmente scoperto che le iniziative avviate nell'ambito della *Better Regulation Strategy* e fra esse in particolare quella di utilizzare in modo sistematico l'analisi di impatto, potevano avere dei risvolti positivi in termini di raccordo fra le Istituzioni dell'UE. Già il Doorn Report aveva infatti espresso l'idea che una vera responsabilità democratica fosse possibile solo se il Parlamento avesse avuto sufficienti informazioni sulle conseguenze della legislazione sotto il profilo sociale, economico e ambientale.

Il Parlamento dunque, nell'impossibilità di chiedere formalmente alla Commissione di dare motivazione alle sue proposte legislative, o di indurla a esercitare il suo diritto di iniziativa, auspicava, facendo leva sullo strumento dell'analisi di impatto, un parziale raggiungimento di questi obiettivi, nella speranza di imporre un controllo più serrato sulle prerogative della Commissione

Questa ambivalenza – IA come potenziale minaccia alla democrazia, ma anche come strumento di garanzia e controllo della fase pre-legislativa – caratterizza l'attuale dibattito sull'analisi di impatto all'interno del Parlamento.

All'interno di tale organo le pratiche di *impact assessment* sono state dunque accolte con una certa diffidenza, ma alcune esperienze recenti dimostrano una significativa inversione di tendenza. La Commissione Ambiente è stata infatti, una sorta di pioniere nella produzione delle IA sugli emendamenti sostanziali, ma anche nel controllo sulle IA della Commissione (i due modi di utilizzo dell'IA in Parlamento). All'inizio del 2004 essa aveva commissionato uno studio sui potenziali effetti degli emendamenti presentati da uno dei suoi relatori sulla quarta Direttiva figlia sulla qualità dell'aria. La Commissione stipulò, inoltre, un contratto quadro fra l'*Institute for European Environmental Policy* (IEEP) in cooperazione con *Ecologic* per la valutazione delle politiche di regolazione ambientale.

Inoltre, col nome di *briefing notes* vengono prodotte dal Parlamento una serie di *reviews*

55 KAUFMANN REPORT sul Libro Bianco (adottato dal Parlamento Europeo il 28 Novembre), Punto 31.

delle IA della Commissione, che servono principalmente come controperizia per le deliberazioni legislative.

## 8. L'analisi di impatto nel Consiglio dei Ministri.

Come ricordato da Anne Meweuse nel suo *Impact Assessment in EU Lawmaking*, nonostante il sistema dell'UE preveda la presenza di tre co-legislatori, questi non hanno esattamente lo stesso ruolo e dunque la stessa influenza nel *decision-making* e il Consiglio è generalmente presentato come il principale decisore dell'UE.

Alcune caratteristiche interne di questo organo, come ad esempio il sistema di rotazione semestrale della Presidenza, tendono però spesso a concentrare gli sforzi del Consiglio più sulla possibilità di prendere decisioni definitive che sulla qualità dei risultati. Proprio per questo motivo il modo in cui il Consiglio interpreta il sistema di IA della Commissione è diverso dal significato che vi attribuiscono il Parlamento (disporre di procedure per mettere in discussione le proposte della Commissione) e la Commissione stessa (dare legittimità alle sue proposte). Gli Stati membri rappresentati nel Consiglio sono infatti principalmente interessati alle proposte che coinvolgano i loro paesi e agli argomenti utili per volgerle a loro favore.

La sistematizzazione nell'uso dell'IA in Consiglio è avvenuta nel corso del tempo grazie ad una progressiva presa di coscienza degli attori di questo organo dell'importanza dello strumento in questione.

Già nel 2004 il COREPER aveva concluso che i gruppi di lavoro del Consiglio avrebbero dovuto prendere in considerazione le IA presentate dalla Commissione.

La presidenza britannica nell'*Information Note* del 5 Giugno 2005, dichiarava che avrebbe cercato di facilitare un miglior uso dell'IA della Commissione per informare le decisioni del Consiglio.<sup>56</sup>

Inoltre, nelle conclusioni del *Competitiveness Council* nel Novembre 2005, il Consiglio aveva dichiarato di accogliere con "favore l'accordo delle tre istituzioni relativo all'approccio

---

<sup>56</sup> CONSIGLIO DELL'UE, *Information note*, Bruxelles, 5 Luglio 2005, p. 3.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

comune sulle valutazioni di impatto” impegnandosi ad integrarlo nei propri lavori. Confermava, inoltre l’ “intenzione di avvalersi totalmente delle valutazioni di impatto della Commissione come strumento per indirizzare l’elaborazione di decisioni politiche nel corso delle discussioni su singole proposte legislative” e anche quella di “effettuare le valutazioni di impatto su modifiche sostanziali apportate dal Consiglio a proposte legislative che saranno definite dai pertinenti organi preparatori del Consiglio, al fine di elaborare migliori pratiche, in linea con l’impegno assunto nell’Accordo Interistituzionale ‘Legiferare Meglio’.”<sup>57</sup>

Questo accordo aveva poi portato alla produzione da parte della Presidenza lussemburghese di un documento provvisorio, poi formalizzato nel 2006 dalla Presidenza austriaca, chiamato *Handling IAs in Council: Indicative guidance for Working Party Chairs*, anche conosciuto come “*Austrian Handbook*”.

L’*Austrian Handbook* rappresenta uno dei tentativi più ambiziosi di formalizzazione delle procedure dell’IA nel sistema decisionale del Consiglio, spiegando come dovessero essere gestite, da un lato le procedure di valutazione delle IA prodotte dalla Commissione e dall’altro quelle legate alle proposte di modifica sostanziali avanzate dal Consiglio stesso.

Tali procedure non erano però esenti da criticità e uno dei principali problemi del contributo del Consiglio alle proposte legislative riguardava le sue iniziative ricadenti nel “terzo pilastro” (quelle per cui gli Stati membri condividono l’iniziativa legislativa con la Commissione ) spesso giudicate carenti sotto il profilo della trasparenza .

La stessa Commissione nella relazione “Legiferare Meglio 2004” aveva segnalato che “Mentre il Parlamento di solito fornisce una motivazione per i suoi emendamenti, dai dati raccolti risulta che ciò raramente accada per gli emendamenti presentati dal Consiglio. Nei casi in cui gli Stati membri hanno esercitato il rispettivo diritto d’iniziativa per la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale ed hanno presentato proposte formali, la conformità con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità è spesso più enunciata che dimostrata ... In genere, gli emendamenti del Parlamento propugnano iniziative comunitarie di vasta portata e sostengono la necessità di strumenti più efficaci per garantirne il successo, mentre gli emendamenti del Consiglio chiedono di restringere il campo d’azione dell’azione proposta o di adottare modalità d’intervento più leggere.”<sup>58</sup>

57 CONSIGLIO DELL’UE, 2694a sessione del Consiglio Competitività (mercato interno, industria e ricerca). Novembre 2005, pp. 20- 21.

58 COM(2005)98, Bruxelles, 21 Marzo 2005. p. 6.

La Commissione aveva più volte richiesto, già a partire dall'*Action Plan* del 2002, che l'IA fosse resa obbligatoria anche per queste proposte, ma il Consiglio si era opposto, sostenendo che lo stesso Accordo Interistituzionale del 2003 non ne sanciva l'obbligatorietà. Da allora la Commissione aveva mantenuto la sua posizione, sostenendo che sotto il profilo dell'eguaglianza istituzionale considerava appropriato che “nell'ambito del Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale), le proposte presentate dal Consiglio/dagli Stati membri dovrebbero essere accompagnate da valutazioni d'impatto.”<sup>59</sup>

Nonostante ciò sembra piuttosto improbabile, che, sotto questo punto di vista, almeno nel breve periodo, le aspettative della Commissione saranno soddisfatte.

---

59 COM(2006)689, 14 Novembre 2006, p. 11.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## CAPITOLO III

### L'affermazione dell'*impact assessment system* comunitario

#### 1. L'Impact Assessment Board.

La scelta di istituire un organo di controllo esterno è considerato da molti esperti un presupposto fondamentale per garantire la qualità delle procedure di analisi di impatto, scelta avallata generalmente anche da certi *think tanks* e da gruppi di interesse.

Lo stesso Parlamento europeo aveva più volte mostrato favore per certi tipi di valutazione indipendente, nel "*Doorn Report*", ad esempio, si suggeriva la creazione di un'istituzione che monitorasse l'implementazione dell'analisi di impatto, evitando che questa degenerasse in uno strumento per opporsi alle proposte normative indesiderate in modo non democratico.

Questa stessa idea era presente anche nel "*McCarthy Report*" un documento del 2006 dedicato alla regolazione del mercato interno, nel quale si affermava che il ruolo della Commissione come attore interno al processo la rendesse per definizione incapace di garantire la produzione di analisi oggettive.

Di fatto, fin dal principio, il sistema di *checks and balances* istituzionale che avrebbe dovuto assicurare la qualità delle IA della Commissione non era stato oggetto di una chiara progettazione e la *review* avveniva in modo piuttosto complesso, attraverso una struttura decentralizzata composta da tre livelli.

Il primo livello era quello delle unità centrali di IA all'interno dei servizi della Commissione, questi avevano il compito di coadiuvare le unità operative nella stesura delle bozze di analisi. Il secondo livello di controllo era quello del Segretariato Generale della Commissione che aveva il ruolo di controllore della qualità delle bozze delle IA e anche quello di fornire sostegno alle unità operative.

Infine, il terzo era costituito dal controllo esercitato da un gruppo interdipartimentale (*Inter Service Steering Group*), che riunisce i servizi della Commissione interessati dall'oggetto della proposta. La costituzione di tale gruppo è obbligatoria per tutte le proposte che abbiano un impatto trasversale. Dopo aver passato tutti questi stadi di controllo il *report* finale, che acquisiva lo status di *commission staff working document*, veniva trasmesso in allegato alla proposta al Collegio dei Commissari.

Il risultato del coinvolgimento di tutti questi attori istituzionali, in assenza di un organo deputato alla supervisione del sistema nel suo complesso, aveva portato ad una sovrapposizione di controlli e quindi ad una pratica piuttosto scoordinata incentrata soprattutto sul ruolo del Segretariato Generale

Quest'ultimo aveva infatti un ruolo chiave, che si spiegava con la sua capacità di seguire passo per passo il processo di IA. Esso aveva il compito di monitorare le attività delle DG, faceva parte di diritto dell'*Inter-Service Steering Group*, aveva inoltre il diritto di chiedere una sospensione della proposta nella consultazione interservizi, anche se il TEP riportava che in questo senso esso preferisse un approccio più proattivo, cercando cioè di limitare le sue *suspended opinions*.

In alcuni casi il Segretariato Generale aveva anche utilizzato la sua prerogativa di bloccare le iniziative. Spesso, però, tale organo, a causa della mancanza di norme che stabilissero standard qualitativi definiti e chiari e anche della significativa eterogeneità dei livelli di *expertise* delle DG con cui doveva confrontarsi, non era stato in grado di dare una valutazione sistematica ai *report* che venivano preparati.

Per risolvere queste criticità del sistema, il Presidente Barroso, in un discorso tenuto al Parlamento europeo, il 4 Aprile 2006, riconobbe la necessità di rafforzare i meccanismi di controllo della qualità delle analisi di impatto suggerendo che, come miglior garanzia di imparzialità, tale controllo fosse posto sotto la diretta autorità del Presidente della Commissione, annunciando, inoltre, di aver dato mandato al Segretariato Generale di progettare una soluzione.<sup>60</sup>

Fu con la Comunicazione "Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea", il 14 Novembre 2006, che nacque ufficialmente l'*Impact Assessment Board* (IAB), un organo con il compito di fornire "consulenza e appoggio nello sviluppo di una cultura della valutazione d'impatto in seno alla Commissione... consulenza e controllo in materia di qualità, garantendo al tempo stesso che la responsabilità della preparazione della valutazioni e delle proposte corrispondenti resti dei servizi e dei Commissari competenti."<sup>61</sup>

60 José Manuel Barroso, Presidente della Commissione Europea, "*Qualité de la législation européenne : le temps des résultats*", discorso al Parlamento Europeo, 4 Aprile 2006.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/221&format=HTML&language=FR&guilanguage=en>

61 COM(2006)689, 14 Novembre 2006.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

In tale Comunicazione veniva inoltre sancito che l'IAB agiva “indipendentemente dai servizi incaricati dell'elaborazione delle politiche” e che avrebbe riferito direttamente al Presidente. Sarebbe stato composto da alti funzionari e avrebbe formulato “pareri sulla qualità delle valutazioni d'impatto, contribuendo a garantire che esse siano di alta qualità, che esaminino le varie opzioni e che possano essere utilizzate in tutto il processo legislativo.” Infine veniva specificato che l'IAB avrebbe potuto “ricorrere a esperti esterni per assistenza nel suo lavoro.”

62

Il *Board* è attualmente composto da cinque membri. Esso è presieduto dal Segretario Generale Aggiunto responsabile per la *Better Regulation* e da quattro funzionari di alto livello provenienti dai servizi della Commissione più strettamente coinvolti sotto il profilo economico, sociale e ambientale, nel sistema di analisi di impatto integrata e cioè le DG Affari Economici e Finanziari; Occupazione, Affari Sociali e Pari Opportunità; Imprese; Industria e Ambiente.

I componenti del *Board*, che rimangono di norma in carica due anni, devono essere nominati dai Direttori Generali dei rispettivi Dipartimenti e sottoposti all'approvazione del Presidente sulla base delle loro esperienze professionali e devono agire indipendentemente dagli interessi dei Servizi cui appartengono.<sup>63</sup>

L'IAB agisce sotto la diretta autorità del Presidente nei confronti del quale riferisce direttamente, esso, però più che un vero corpo di *regulatory overview*, fa parte di un sistema interno di pesi e contrappesi, opera, infatti all'interno del sistema di controllo di qualità della Commissione, in parallelo alle unità di supporto nelle singole DG, al ruolo del Segretariato Generale nei gruppi interdipartimentali e a quello del gruppo di esperti nazionali in regolazione.

Il compito di questo organo è di controllare la qualità delle IA della Commissione, veniva, però specificato anche che, nonostante questa avrebbe dovuto essere la sua occupazione iniziale, le sue attività sarebbero state gradualmente ampliate così da divenire anche organo di supporto per la scelta delle metodologie e delle procedure nella fase di preparazione delle IA.

Le competenze di quest'organo non sono state facili da definire, in qualche modo in

62 Ibidem, pp. 8 e 9.

63 Questa composizione è stabilita dall'attuale mandato dell'IAB. [http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/docs/iab\\_mandate\\_annex\\_sec\\_2006\\_1457\\_3.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/docs/iab_mandate_annex_sec_2006_1457_3.pdf)

bilico fra i principi fondamentali e le regole procedurali interne. A questo proposito merita segnalare come anche la scelta stessa della composizione dell'IAB sia stata un aspetto molto delicato, che ha sollevato preoccupazione da parte dei Servizi della Commissione. I dubbi derivavano dallo scetticismo sulla capacità dei funzionari di intrattenere rapporti con le DG di appartenenza, così come questi erano definiti dal mandato e dalle regole di procedura e quindi da una certa tendenza a ritenere che ci sarebbero stati degli atteggiamenti di favore nei confronti dei Dipartimenti rappresentati nel *Board*.

L'IAB non ha poteri di veto, ha semplicemente la facoltà di chiedere che le bozze di IA siano riviste. In considerazione, però, del particolare momento del processo in cui entra in gioco l'opinione del *Board*, ossia prima che le iniziative raggiungano la fase della consultazione interservizi, permane il rischio che la linea di demarcazione fra il controllo di qualità e il controllo di merito tenda a sparire. Il Segretariato Generale, rappresentato nel Board dal Segretario Generale Aggiunto ha di conseguenza il compito di assicurare che il potere di emanare pareri non diventi *de facto* un potere di veto.

L'IAB ha inoltre la competenza di inviare alle DG le '*prompt letters*' cioè la richiesta di effettuare un'analisi di impatto su iniziative al di fuori dell'attuale sfera obbligatoria d'azione, ossia quella del *Commission's Legislative Work Programme*.

Dopo un'iniziale esitazione, la Commissione ha deciso di pubblicare tutti i pareri dell'IAB, ma solo dopo che la proposta e la rispettiva IA siano state rese pubbliche, con l'intento di evitare, da un lato, che le opinioni espresse potessero diventare una sorta di anticipazione delle vere analisi di impatto in uno dei momenti più delicati dell'intero processo decisionale e dall'altro, anche perché questi pareri avrebbero potuto fare riferimento ad un documento diverso da quello pubblicato, in considerazione del fatto che il *Board* lavora sulle bozze di analisi di impatto. Questo significa che sarà complicato valutare compiutamente il modo in cui questo organo lavora, poiché le bozze delle analisi di impatto non sono documenti pubblici. In aggiunta è utile rilevare che non è stata prevista la pubblicazione neanche di una lista, o di un documento che contenesse i criteri di analisi utilizzati dal *Board* per lo svolgimento della sua attività, esso si atterrà quindi a quanto potrà ricavare dalle *Guidelines*, anche se queste non sono state congegnate per un controllo della qualità.

Il giudizio nei confronti di questo organo è stato in definitiva positivo, l'OECD, nel Gennaio del 2008, nel corso del *Workshop on Sustainability Methodologies Assessment* ha concluso che l'IAB potrebbe essere in grado di migliorare l'integrazione delle *policies*, garantire un approccio più basato sulla collaborazione interdipartimentale, sulla consultazione

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

e la trasparenza, oltreché aiutare nell'adozione delle proposte più controverse (un esempio è REACH). In ultima analisi, per l'OECD, uno strumento sicuramente necessario, ma solo se affiancato da altri strumenti come le consultazioni, la valutazione *ex post* e le analisi previsionali.<sup>64</sup>

Sono state, fin dal principio, molte le aspettative nei confronti di questo organo come già dimostrato nel Novembre 2006 nel comunicato stampa della Commissione.<sup>65</sup>

L'istituzione dell'IAB ha infine ottenuto anche il parere favorevole del Consiglio, il quale, nelle *Presidency Conclusions* nel Marzo 2007, lo ha giudicato un importante passo avanti per la realizzazione di analisi di impatto di sempre maggiore qualità, ottenendo anche il consenso dal Parlamento.<sup>66</sup>

Quest'ultimo non si è però esentato dal sollevare qualche perplessità sulla scelta di rendere l'IAB un organo interno e quindi relativamente indipendente, perplessità avallata anche da altri soggetti, come la *European Banking Federation* (EBF)<sup>67</sup> che ne ha richiesto una valutazione dell'operato entro la fine del 2008.<sup>68</sup>

Inoltre, il *report* della relatrice Katalin Lévai chiedeva che il Parlamento fosse informato periodicamente delle decisioni adottate dal *Board*, con lo scopo di assicurare un dialogo aperto e trasparente fra le due istituzioni.<sup>69</sup>

## 2. Il "TEP report".

La Commissione, in considerazione delle numerose pressioni esercitate da parte di alcuni *stakeholders*, aveva commissionato all'inizio del 2005 una valutazione esterna del suo

64 OECD Workshop on Sustainability Methodologies Assessment, Amsterdam, 14 -15 Gennaio 2008.

65 *Press release* della Commissione, 14 Novembre 2006. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1562&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

66 CONSIGLIO EUROPEO, 8-9 Marzo 2007. Conclusioni della Presidenza, par. 23. [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6836\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6836_en.htm)

67 EBF report "Better regulation and impact assessment", Bruxelles, Dicembre 2007.

68 *Report* del MEP Doorn, 2007, par. 22.

69 *Report* del MEP Lévai in materia di *Better Regulation*, 2007, par. 7.

sistema di analisi di impatto, confermando poi il suo impegno nei confronti di questo progetto nella Strategia politica annuale del 2007, in cui aveva annunciato che proprio in quell'anno sarebbero stati discussi i risultati della ricerca.<sup>70</sup>

Lo studio fu effettuato da *The Evaluation Partnership* (TEP) una società con sede a Londra fra il Giugno 2003 e il Settembre 2006 e il rapporto finale pubblicato nel Giugno 2007.

L'obiettivo che si poneva la ricerca era quello di valutare l'IAs in relazione al suo *set-up*, alla sua implementazione e utilizzazione, alla sua capacità di produrre risultati di qualità e anche al suo ruolo nel processo legislativo che segue l'adozione della relativa proposta da parte della Commissione.

In relazione alle risposte a queste domande di fondo, il *report* forniva una valutazione dettagliata della misura in cui il sistema aveva raggiunto i suoi obiettivi principali concludendo, in sintesi, che:

- l'estensione con cui l'IA aveva migliorato la qualità della proposte della Commissione variava considerevolmente da un'IA all'altra. Le analisi di impatto sulle proposte legislative e sulle proposte non legislative del tipo *Action Plan*, quelle dunque più generali, tendevano a contribuire molto di più alla qualità delle iniziative che accompagnavano, piuttosto che quelle sulle altre proposte non legislative, o sui programmi di spesa.
- i membri del Parlamento Europeo e del Consiglio, ma anche i Commissari e i loro *Cabinet* ritenevano che la maggior parte delle proposte prodotte fino a quel momento non fosse effettivamente d'aiuto nel loro *decision making*. Si constatava, quindi, una generalizzata mancanza di fiducia sull'oggettività e sull'accuratezza di molte analisi di impatto.
- nonostante ciò, l'IAs veniva giudicato, nel suo complesso, in modo positivo, soprattutto in merito alla sua capacità di migliorare la comunicazione e il coordinamento, sia all'interno della Commissione che con gli attori esterni.

La valutazione TEP presentava, inoltre delle "*options for change*", non dunque delle raccomandazioni, ma delle prospettive futuribili, ognuna corredata di vantaggi e svantaggi. Queste riguardavano quattro aspetti principali:

---

70 COM(2006)122 definitivo, 14 Marzo 2006.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

- Come riconciliare lo scopo dell'IAs con il principio dell'analisi proporzionata?
- Come migliorare la tempistica e l'approccio della Commissione nei confronti dell'IAs?
- Come migliorare l'efficacia dei meccanismi di controllo della qualità esistenti e/o crearne di nuovi?
- Come garantire che i funzionari incaricati di produrre le IA dispongano delle capacità e del supporto necessari? <sup>71</sup>

A questo documento fece seguito, nel Giugno del 2007 una nota informativa del Presidente Barroso alla Commissione, col nome di “*Better Regulation and enhanced Impact Assessment*” con cui il Presidente dava conto dei più rilevanti risultati emersi dal TEP *report* e in cui indicava anche i passi successivi che sarebbero stati inseriti nella *Strategic Review of Better Regulation* prevista per la primavera del 2008. <sup>72</sup>

Barroso comunicò che nonostante il sistema di analisi di impatto operasse a pieno regime e che dal 2003 la Commissione avesse completato più di 230 analisi, il sistema presentava ancora molti margini di miglioramento e accoglieva gli inviti che il Consiglio gli aveva avanzato nel Marzo 2007. <sup>73</sup> Fra questi, la necessità che il Consiglio e il Parlamento europeo si avvalessero maggiormente delle valutazioni d'impatto e che venisse valorizzata con più fermezza la competitività esterna nel quadro del pilastro dell'impatto economico.

Il Presidente menzionò, inoltre, l'intenzione del Consiglio, nella primavera del 2008, sulla base del riesame della Commissione, di valutare l'opportunità di ulteriori misure dell'ambito dell'IA, prendendo in considerazione diverse opzioni, inclusa quella di creare un gruppo di esperti indipendenti incaricato di consigliare le istituzioni nei loro lavori per la *Better Regulation*.

Barroso dichiarò che nella *review* del 2008, si sarebbe analizzata non solo l'esperienza della Commissione in relazione alla gestione dell'IAs, ma anche quella degli altri attori, e dunque il funzionamento del *Common Approach* e che in vista di quell'occasione aveva chiesto all'IAB di preparare un documento con cui dava conto delle attività svolte nel corso

71 THE EVALUATION PARTNERSHIP, final report, 2007.

72 SEC(2007)926, Bruxelles, 19 Giugno 2007.

73 CONSIGLIO EUROPEO, 8-9 Marzo 2007. Conclusioni della Presidenza, par. 23. [http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6836\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6836_en.htm)

del 2007 e anche della qualità delle IA che aveva valutato.

La nota si concludeva con l'annuncio dell'organizzazione del primo “*stakeholder event*”, un *meeting*, programmato per il Giugno 2007, che avrebbe permesso di aprire un tavolo di confronto in materia di analisi di impatto fra tutti gli attori interessati. Inoltre, veniva annunciato che nel corso della preparazione del Programma di Lavoro della Commissione per il 2008, quest'ultima avrebbe provveduto a ridefinire il tipo di iniziative per cui sarebbe stata richiesta un'analisi di impatto e anche a provvedere alle modifiche necessarie al sistema per renderlo maggiormente efficace.

Nel corso dell'evento “*European Commission Impact Assessment – Discussion with Stakeholders*” a cui parteciparono circa 200 persone fra cui i componenti dell'IAB, venne dato conto delle esperienze maturate nel corso del tempo in materia di analisi di impatto, un sistema considerato ancora piuttosto giovane e dunque bisognoso di tempo per maturare e assumere stabilità. Nel discorso di chiusura della giornata, Catherine Day, Segretario Generale della Commissione Europea, aveva sottolineato, come indice positivo, che l'analisi di impatto, come parte integrante della *Better Regulation agenda*, iniziasse ad attirare l'interesse non più e non solo delle Istituzioni dell'UE o degli Stati membri, ma anche di un numero sempre più significativo di *scholars* e anche di moltissimi altri attori che inviavano alla Commissione scritti con idee e suggerimenti per migliorare il funzionamento del sistema di analisi di impatto.<sup>74</sup>

Questa era la prova che l'*impact assessment system* stava iniziando ad entrare nel discorso comune. Non si parlava più, dunque, di analisi di impatto della Commissione, ma di un sistema comunitario, la cui realizzazione e messa a punto era responsabilità di tutti gli organi che partecipavano al processo di formulazione delle politiche. Tale sistema aveva fatto enormi passi avanti rispetto alle esperienze di pochi anni prima, ma il dibattito che dietro ad esso si costituiva era anche la prova che il sistema così congegnato non aveva ancora raggiunto la sua determinazione definitiva.

---

74 Discorso conclusivo di Catherine Day, Segretario Generale della Commissione Europea nel corso dell'incontro *European Commission Impact Assessment – Discussion with Stakeholders*, Centre Borschette, Bruxelles, 28 Giugno 2007.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

### 3. La “second strategic review”.

Nel “*Secondo esame strategico del programma per legiferare meglio nell’Unione europea*” venivano passati in rassegna i progressi ottenuti nell’ambito della *Better Regulation* e anche indicati i settori in cui si riteneva fossero necessari ulteriori sforzi, con l’intento, di dare anche un contributo al bilancio che avrebbe fatto il Consiglio Europeo nel Marzo 2008 sulla strategia per legiferare meglio.<sup>75</sup>

La Commissione comunicava, nell’ambito della valutazione di impatto, di aver completato dal 2003 oltre 280 analisi e che proprio a seguito di alcuni risultati emersi, si era deciso di bloccare tre iniziative, poiché avevano mostrato che in quella fase l’azione dell’UE non avrebbe apportato un sufficiente valore aggiunto.

I servizi della Commissione avevano inoltre effettuato, fra il 2006 e il 2007, anche alcune analisi di impatto “volontarie” ossia quelle non formalmente richieste.

La Commissione rendeva noto il suo intendimento a migliorare il sistema sotto alcuni profili, alcune criticità erano state messe in luce dalla valutazione esterna elaborata nel 2007, la quale aveva rilevato che un numero piuttosto elevato di valutazioni d’impatto erano state realizzate solo per giustificare una scelta politica predeterminata. Uno degli aspetti più problematici riguardava la tempistica e quindi il momento in cui le analisi di impatto avrebbero dovuto entrare in gioco nel processo decisionale.

Veniva inoltre segnalata la necessità di rivedere il tipo di iniziative da sottoporre ad analisi, giudicando opportuno che queste avessero ad oggetto solo le proposte più importanti e quelle con le maggiori ripercussioni potenziali, indipendentemente dal fatto che fossero incluse nel Programma Legislativo e di Lavoro.

Per il 2008 la Commissione prevedeva di effettuare circa 180 valutazioni di impatto, circa la metà delle quali avrebbe riguardato iniziative non presenti nel Programma legislativo e di Lavoro della Commissione, fra cui anche misure adottate con la procedura di comitatologia. Prevedeva anche di rivedere gli orientamenti in materia di valutazione di impatto e di sviluppare una guida in linea con la Comunicazione, di rafforzare il ruolo dell’IAB, di effettuare, con le altre due Istituzioni, una revisione dell’approccio comune per la valutazione d’impatto a metà 2008 e, nell’ambito di questa, ottenere l’impegno ad

<sup>75</sup> COM(2008)32, Bruxelles, 30 Gennaio 2008.

effettuare valutazioni d'impatto per le iniziative degli Stati membri nelle materie previste dal titolo VI del Trattato sull'Unione Europea (Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale).

In allegato alla COM(2008)32 veniva presentato il *report* del primo anno di lavoro dell'*Impact Assessment Board*.<sup>76</sup> Con questo documento, il *Board* rendeva conto dell'attività svolta nel corso del 2007 e dichiarava che, in generale, la cultura dell'analisi di impatto era già ben radicata nella maggior parte dei servizi della Commissione anche se alcuni miglioramenti erano ancora possibili e necessari.

Per quanto riguardava le procedure, raccomandava, a livello di sistema, di rivedere il tipo di iniziative da sottoporre ad IA (includendovi anche quelle al di fuori del Programma di Lavoro della Commissione con potenziali impatti significativi ed in particolare quelle di natura quasi-legislativa) e anche di anticipare, all'interno del processo decisionale, il proprio intervento (proponendo che le bozze di IA pervenissero due mesi prima dell'inizio della consultazione interservizi).

Al livello dei singoli dipartimenti, suggeriva, invece, un avvio delle procedure di analisi più tempestivo, il rafforzamento del ruolo delle *impact assessment units* e anche un miglioramento dei meccanismi di cooperazione interdipartimentale fin dalle fasi più precoci.

Per quanto riguardava, invece, le analisi di impatto vere e proprie il *Board* consigliava, lo sviluppo di analisi più approfondite, una migliore definizione del problema, degli obiettivi e delle possibili opzioni di intervento e una più chiara determinazione del principio dell'analisi proporzionata.

Come si può facilmente notare, nonostante si fossero fatti molti passi avanti nella strutturazione del sistema di valutazione d'impatto, i problemi che l'IAB rilevava sulle singole IA erano rimasti esattamente gli stessi che erano stati identificati dalle ricerche sulle prime esperienze in materia. In alcuni casi risultava inoltre, che le analisi di impatto, dovendosi conformare a proposte di *policy* emerse da precedenti negoziazioni fra la Commissione e i soggetti di volta in volta coinvolti, venissero predisposte in aperta contraddizione con i principi stessi della "*Better Regulation*" come nel caso del terzo pacchetto legislativo sulla liberalizzazione dei mercati dell'energia.

---

76 SEC(2008)0120, Bruxelles, 30 Gennaio, 2008.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

*Il caso del Legislative Package on the Internal Market for Electricity and Gas.*

Il pacchetto per la liberalizzazione dei mercati dell'energia, presentato dal Presidente della Commissione Europea José Manuel Barroso il 19 Settembre 2007 è composto da cinque diverse proposte legislative, il cui scopo è quello di stabilire una separazione effettiva fra le attività di gestione delle reti e quelle di generazione e fornitura dell'energia.<sup>77</sup>

Per ottenere tale separazione la Commissione proponeva due principali opzioni di *policy* e una serie di misure aggiuntive.

La prima proposta era quella dell' "*ownership unbundling*", ossia della separazione della proprietà. Tale alternativa prevedeva infatti che il proprietario della rete venisse designato come gestore della stessa, operando indipendentemente dalle imprese di fornitura e di generazione. Secondo la Commissione, tale alternativa rappresentava chiaramente il modo più efficace e più stabile per risolvere l'intrinseco conflitto d'interessi e anche per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti.<sup>78</sup> Al fine di salvaguardare interamente gli interessi degli azionisti, agli Stati membri era riconosciuta la facoltà di effettuare la separazione proprietaria tramite la cessione diretta di azioni, oppure tramite il frazionamento delle azioni dell'impresa integrata in azioni dell'impresa della rete e in quelle della residuante impresa di fornitura e generazione.

La seconda proposta prevedeva invece la creazione un gestore indipendente dei sistemi di trasmissione (*ISO alternative*). Tale opzione, alternativa alla separazione della proprietà, avrebbe consentito, in sostanza, alle imprese ad integrazione verticale, di mantenere la proprietà degli elementi patrimoniali della rete, ma in un quadro in cui la rete di trasmissione in sé sarebbe stata gestita da un operatore di sistema indipendente, cioè un'impresa, o un soggetto completamente distinto dall'impresa ad integrazione verticale, che avrebbe svolto tutte le funzioni di un operatore di rete. La Commissione aveva avanzato con qualche

<sup>77</sup> Tali proposte sono: i) Proposta per una Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/54/CE relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; ii) Proposta per una Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/55/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale; iii) Proposta per un Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; iv) Proposta per un Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1228/2003 relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica e v) Proposta per un Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1775/2005 relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale.

<sup>78</sup> COM (2007)528, par. 7.

riluttanza questa proposta dopo che nel Luglio 2007 Francia, Germania e altri sette Stati membri avevano sottoscritto una comunicazione con cui esprimevano la loro opposizione alla separazione della proprietà. La Commissione temeva però, che l'istituzione di un organo di gestione indipendente avrebbe comportato oneri eccessivi e ingiustificati a carico degli operatori, rendendo tale opzione assai poco appetibile.

Fra le misure aggiuntive proposte a fianco delle due alternative principali, il pacchetto prevedeva anche il rafforzamento e l'armonizzazione dei poteri e dei compiti degli organismi nazionali di regolazione, la creazione di un'Agenzia europea per la cooperazione degli organismi di regolazione nel settore dell'energia e anche una formalizzazione dei sistemi di cooperazione fra gli operatori dei sistemi di trasmissione nazionali, attraverso la costituzione di un "*European Network for Transmission System Operators*".

Le cinque proposte per la liberalizzazione del mercato dell'energia erano state accompagnate da un documento contenente l'analisi di impatto, la cui predisposizione aveva preso avvio, ad opera della DG TREN, nel Settembre 2006 e si era conclusa nel Luglio 2007.

I dati utilizzati per la realizzazione dell'analisi di impatto erano sia di natura qualitativa che quantitativa. I primi erano stati raccolti attraverso un'ampia consultazione degli *stakeholders* all'inizio del 2007.<sup>79</sup> I dati quantitativi, invece, provenivano da diverse fonti: ricerche nel settore dell'energia, dati Eurostat, JRC e anche alcuni dati ricavati da Datastream, il cui scopo era principalmente quello di descrivere lo *status quo* del mercato di riferimento. Inoltre, come sottolineato da Torriti, in aggiunta a tali dati quantitativi, la Commissione aveva cercato di misurare gli effetti macroeconomici di un incremento della produttività totale nel settore dell'elettricità a seguito della separazione della proprietà, attraverso il modello QUEST, un macro-modello di stampo neo-keynesiano in cui la funzione della produzione era disegnata secondo l'assunto neoclassico, utilizzando capitale e lavoro come input.<sup>80</sup>

Secondo Torriti la scelta di utilizzare il modello QUEST rappresentava il primo grave problema dell'*impact assesement report* sul "Terzo Pacchetto", sostenendo che l'adeguatezza di tale modello era discutibile almeno per tre ragioni. In primo luogo, nonostante il QUEST *model* fornisse valutazioni sugli impatti macroeconomici, esso non presentava alcun tipo

---

79 Le consultazioni avevano coinvolto circa 150 *stakeholders*, SEC(2007) 1179/2.

80 TORRITI, J., 2008.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

di informazione mirata sugli aspetti che l'IA avrebbe dovuto analizzare (come ad esempio gli effetti positivi sugli investimenti, sui prezzi e sulle concentrazioni). In secondo luogo il modello non era in grado di descrivere adeguatamente il tipo di implicazioni normative che sarebbero derivate dal *vertical unbundling*. Infine, il modello si basava su alcuni assunti (ossia la relazione intercorrente fra il fattore totale di produttività e alcune macro-variabili fra cui il PIL, l'inflazione e il tasso di occupazione) che trascendevano gli obiettivi stessi della proposta.<sup>81</sup> In definitiva l'utilizzo del *QUEST model* era una scelta che non aveva pagato in termini di capacità descrittiva degli effetti macroeconomici delle proposte avanzate, determinando una grave lacuna informativa all'interno dell'*impact assesement report*. Tale non era però l'unica criticità riscontrata nel documento, il quale presentava anche un profilo fortemente in contrasto con i principi portanti della "*Better Regulation*".

L'aspetto a cui si fa riferimento era la scelta di inserire, fra le possibili proposte, anche la cosiddetta *ISO alternative*, avanzata, non per volere della Commissione, ma come risposta alla minaccia di veto posta da nove Stati membri.

La proposta in questione non era infatti stata presentata sulla base di risultati emersi da un'analisi costi-benefici e tantomeno in considerazione degli impatti sociali e ambientali attesi. Non solo, dunque mancava una stima dei costi, dei benefici e dei rischi della proposta, ma anche una comparazione reale con altre *policy options*. I dati presentati all'interno del *report* in merito alla *ISO alternative* provenivano, inoltre, da alcuni casi studio effettuati in Scozia, Italia Svizzera e Stati Uniti e per quanto essi fornissero informazioni utili per quei paesi, essi erano difficilmente estensibili al contesto istituzionale ed economico dell'UE, se non per mera approssimazione. In terzo luogo, dallo stesso documento di analisi di impatto e dall'*explanatory memorandum* risultava non solo che l'opzione ISO avrebbe comportato maggiori difficoltà applicative dal punto di vista giuridico, rispetto all'alternativa della separazione della proprietà, ma anche maggiori oneri a carico delle industrie e delle autorità di regolazione nazionali. Infine, la proposta ISO era stata presentata in aperta contraddizione con l'opinione della maggioranza degli *stakeholders* i quali erano in modo predominante a favore della separazione della proprietà, come chiaramente emerso nel corso delle consultazioni.<sup>82</sup>

81 *Ibidem*, p. 6.

82 *Ibidem*, p. 9.

In conclusione, come si è potuto constatare, la qualità e la credibilità dell'analisi di impatto effettuata sul pacchetto per la liberalizzazione del mercato dell'energia sono quantomeno discutibili. A causa, infatti delle pressioni esterne che la Commissione ha dovuto affrontare nel corso della predisposizione della proposta, non solo l'analisi di impatto prodotta è molto carente in termini di accuratezza analitica, ma anche in contraddizione con altri documenti ufficiali, come l'*explanatory memorandum*, rendendola niente più che un documento servente nei confronti di scelte già fatte.

Infine, il comitato per la valutazione di impatto, in risposta alle accuse di scarsa indipendenza che gli erano state rivolte da più parti e soprattutto dal Parlamento, spiegava che i suoi membri rispettavano con molta serietà la distinzione fra il loro ruolo di funzionari della Commissione e di componenti del *Board*, avvalendosi della possibilità di non partecipare alle decisioni quando ci fosse il rischio di un conflitto di interessi. Nel corso del 2007 di tali conflitti ne erano emersi sei e coloro che ne erano interessati si erano astenuti dalla discussione.

Il Comitato occupava una posizione molto delicata all'interno degli equilibri di potere fra le Istituzioni europee ed era proprio la percezione di questa sua collocazione centrale del sistema di *decision making* che aveva fatto sorgere nel Parlamento dubbi sulla sua indipendenza e che più tardi, in una Comunicazione della Commissione di fine 2009, l'avrebbe individuato come il soggetto principale a cui spettava l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'ambito della valutazione di impatto della Commissione.<sup>83</sup>

Un contributo al dibattito sul sistema di analisi di impatto fu dato, nel Maggio del 2008 dal Gruppo di lavoro sulla riforma del Parlamento Europeo nel "*Second Interim Report on Legislative Activities and Inter-Institutional Relations*".<sup>84</sup>

Nella parte B, *Deliberations and Conclusions* di tale documento venivano messe in luce alcune aree ancora considerate problematiche in relazione alla Commissione.

Oltre alla scarsa indipendenza dell'IAB, questione già affrontata da numerosi *report* nel corso del 2007, il Gruppo di lavoro criticava il fatto che non venissero eseguite analisi di impatto su tutte le più importanti proposte legislative e su quelle che seguivano la procedura di comitatologia e che la Commissione ancora si rifiutasse di esternalizzare le attività di

---

83 COM(2009)504, Bruxelles, 25 Settembre 2009.

84 EP 406.309/CPG/GT, Bruxelles, 21 Maggio 2008.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

valutazione di impatto a esperti esterni. Inoltre, il Parlamento riteneva che gli studi di impatto non fossero ben calibrati e che tendessero a sottostimare gli aspetti ambientali e sociali a favore di quelli economici, che non prendessero in considerazione affatto quelli di genere e che i loro risultati non fossero sempre pubblicati tempestivamente.

Inoltre, veniva contestato anche il fatto che le risorse utilizzate dalla Commissione per le procedure di analisi di impatto venissero sottratte ad attività considerate altrettanto importanti, come ad esempio il monitoraggio dell'implementazione della normativa europea.

La sfida che si prospettava per il Parlamento Europeo sarebbe stata quella di rendere l'analisi di impatto parte integrante della sua normale attività legislativa, mantenendo però ferma l'idea che la decisione finale doveva continuare a essere politica. Da questo derivavano tre futuri obiettivi per il Parlamento:

- essere in grado di valutare la qualità, l'oggettività e il valore scientifico delle analisi di impatto della Commissione;
- quando necessario, riuscire a svolgere analisi di impatto sulle proprie proposte di modifica;
- effettuare analisi di impatto *ex-post* sullo stato di implementazione della normativa adottata.

Le proposte di riforma sottoscritte dal *Working Party* in questo ambito erano dunque di due tipi, le prime in relazione alle procedure interne al Parlamento, le seconde relative ai rapporti con la Commissione.

Per quanto concerne le *Reforms within the Parliament* si suggeriva un utilizzo efficace dell'IA e un approccio coerente e condiviso fra le diverse commissioni, in particolare con riguardo alla tempistica e ai metodi di analisi utilizzati. Si raccomandava, a questo proposito, la stesura di linee guida interne alle commissioni che contenessero le *best practices* e garantissero un certo grado di uniformità delle procedure, ma anche la flessibilità necessaria. Si consigliava di sviluppare un *mix* equilibrato di *expertise* sia esterne al Parlamento che interne ad esso e che queste ultime fossero assicurate da risorse umane e di budget appropriate.

Per quanto riguarda la seconda dimensione, ossia i rapporti con la Commissione, il Parlamento chiedeva a quest'ultima di essere informato sulle opinioni e sulle attività dell'IAB il più tempestivamente possibile.

Nel 2005 il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione avevano concordato che l'Accordo Interistituzionale avrebbe dovuto essere riesaminato entro la fine del 2007. Tale revisione, in realtà, non ha ancora avuto luogo e quindi nel 2008, come tappa preparatoria

ad essa, le tre Istituzioni avevano presentato delle “relazioni bilancio” che, a partire dal 2005, illustravano i rispettivi punti di vista in merito al *Common Approach*.<sup>85</sup>

#### 4. Le nuove “Guidelines” e gli sviluppi recenti.

Il nuovo documento di orientamento sull'analisi di impatto è stato adottato il 15 Gennaio 2009 e ha sostituito quello del 2005 e il suo aggiornamento del Marzo 2006.<sup>86</sup>

Tale documento, come comunica la Commissione nel suo sito dedicato, è stato riscritto in considerazione delle esperienze dei servizi della Commissione, dell'esperienza, iniziata nel 2006 dell'*Impact Assessment Board*, dei consigli dell'*High Level Group of National Experts on Better Regulation*, anch'esso istituito nel 2006, della valutazione esterna sul sistema di analisi di impatto della Commissione, pubblicata nel 2007 e infine e questa è la novità, da una consultazione pubblica che si è tenuta a metà 2008.<sup>87</sup>

Con un comunicato stampa il 4 Giugno 2008 la Commissione annunciava l'avvio di una consultazione degli interessati sulla proposta di revisione degli orientamenti per la valutazione d'impatto, l'intento era quello di colmare quelle lacune che erano state individuate nelle linee guida del 2005 da parte del *TEP report* e del *Board*, soprattutto in relazione alla loro scarsa operatività.<sup>88</sup>

La consultazione ha impegnato la Commissione nel Giugno e Luglio 2008 e si è costituita attorno a 97 interventi, di cui 8 provenienti da privati, 63 da varie organizzazioni e 26 da organismi pubblici. Ai soggetti interessati è stata sottoposta una bozza del nuovo documento di orientamento ed è stato chiesto di rispondere ad alcune domande su aspetti che erano

85 Parlamento Europeo, Conferenza dei presidenti delle Commissioni, IA: The European Parliament's Experience, A Stocktaking Report of The Common Approach to IA; Consiglio dell'UE, : Nota del direttore della direzione generale del segretariato generale, Direzione I, “*Review of the Inter-institutional Common Approach to IA — State of play of the handling of IA in the Council*”, Bruxelles, 3.11.2008; Commissione Europea, *Review of the Inter-Institutional Common Approach to IA (IA) — Implementation of the Common Approach by the Commission*. Documento di lavoro del Segretariato Generale SG.C.2D(2008) 9524.

86 SEC(2009)92, Bruxelles, 15 Gennaio 2009.

87 [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/commission\\_guidelines\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm)

88 IP/08/856, Bruxelles, 4 Giugno 2008.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

considerati particolarmente critici.

Fra questi, la capacità del testo di spiegare la logica delle fasi da seguire nel processo di analisi di impatto, la sua capacità di bilanciare la rilevanza degli impatti economici, sociali e ambientali e di saperli esplorare in profondità, l'attenzione nella scelta del metodo di analisi più adatto ecc.

Le nuove *Guidelines* hanno dunque incorporato molti dei commenti e dei suggerimenti accolti nel corso del processo di consultazione, rifiutandone però altri, come quelli che proponevano un ripensamento delle iniziative da sottoporre ad IA, aspetto su cui la Commissione si è tenuta ferma sulla sua posizione tradizionale, ossia quella di svolgere le valutazioni solo sulle proposte di maggior rilievo, incluse quelle di comitatologia.

Gli aspetti principali emersi dalle consultazioni hanno riguardato temi quali:

- la consultazione degli Stakeholder nel corso delle valutazioni;
- la presentazione di un *executive summary*;
- la valorizzazione del principio di sussidiarietà;
- il miglioramento della valutazione sulle proposte connesse al tema dei diritti fondamentali;
- il rafforzamento della valutazione degli impatti di natura sociale e sui consumatori;
- il rafforzamento delle analisi di impatto sulle PMI;
- le ripercussioni in termini di oneri amministrativi.

La Commissione ha quindi provveduto a rivedere gli orientamenti per la struttura originaria. Il nuovo testo fornisce nuove o migliori indicazioni in una serie di settori e si differenzia da quello del 2005, come sancito dal documento *The main changes in the 2009 Impact Assessment Guidelines compared to 2005 Guidelines*, per diversi aspetti.<sup>89</sup>

Questi riguardano principalmente la parte I, che comprende le procedure e le consultazioni e la parte II, che riguarda invece aspetti quali, la definizione del problema, la scelta delle opzioni, l'analisi degli impatti e la fase di monitoraggio e valutazione. E' stato inoltre aggiunto un nuovo allegato, l'*Annex 14 – Best practice library*, che contiene una serie di esempi pratici per lo svolgimento delle valutazioni.

Le nuove linee guida sono state seguite a ruota dalla Comunicazione *Third Strategic*

<sup>89</sup> [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/revised\\_ia\\_guidelines\\_memo\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/revised_ia_guidelines_memo_en.pdf)

*Review of Better Regulation in the European Union*, alla fine di Gennaio 2009.<sup>90</sup> Con questo documento si ribadiva come il miglioramento della qualità delle nuove iniziative fosse considerata una componente fondamentale del programma per legiferare meglio e si dava conto del fatto che la Commissione aveva esteso l'obbligo della valutazione d'impatto alle iniziative che non figurano nel programma legislativo e di lavoro annuale, in modo che fossero prese in considerazione tutte le iniziative con potenziali conseguenze rilevanti, inclusi gli atti da adottare in procedura di comitato aventi ripercussioni importanti.

I miglioramenti che venivano proposti nei confronti del sistema di analisi di impatto seguivano, in parte, le segnalazioni della relazione del 2008 del Comitato per la valutazione.<sup>91</sup>

In primo luogo si figurava il potenziamento del ruolo delle unità di valutazione d'impatto presenti in ogni direzione generale e quello dei gruppi direttivi della valutazione d'impatto, affinché fossero prese in considerazione tutte le competenze pertinenti in seno alla Commissione e anche una maggiore responsabilizzazione nei confronti delle procedure di analisi, attraverso l'approvazione definitiva dei direttori generali. Gli altri possibili miglioramenti individuati, molti dei quali figuravano già nei nuovi orientamenti, in vigore dall'inizio del 2009 sarebbero stati:

- la determinazione di un oggetto più mirato, la Commissione si sarebbe concentrata maggiormente sulle proposte legislative (che rientrino o meno nel Programma Legislativo e di lavoro), inclusi gli atti da adottare in procedura di comitato aventi ripercussioni importanti;
- una migliore consultazione delle parti interessate;
- un'analisi più rigorosa della sussidiarietà: le *Guidelines* contenevano ora un elenco di domande esplicite che i servizi avrebbero dovuto usare nell'analizzare la sussidiarietà, e la proporzionalità e il valore aggiunto di tutte le opzioni strategiche proposte;
- una valutazione più approfondita di ripercussioni specifiche, è il caso delle ripercussioni sulle PMI, che dovrebbero essere valutate conformemente alla legge sulle piccole imprese e anche degli impatti a livello regionale e locale;
- una maggiore attenzione ai dati quantitativi e alle analisi, in questo ambito gli orientamenti fornivano nuovi parametri sulla quantificazione e sui riferimenti alle migliori prassi per

---

90 COM(2009)15, Bruxelles, 29 gennaio 2009.

91 SEC(2009)55, Bruxelles, 29 Gennaio 2009.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

valutare i diversi tipi di costi di conformità;

- una più precisa valutazione degli oneri amministrativi;
- una presentazione più trasparente dei risultati.

Per il 2009 la Commissione prevedeva di effettuare oltre 100 valutazioni d'impatto seguendo le nuove linee guida, di migliorarne la qualità grazie a un più serrato controllo da parte dei servizi pertinenti e dell'IAB e anche il completamento, da parte delle tre Istituzioni dell'esame dell'approccio comune per la valutazione d'impatto, originariamente previsto per il 2008, ma ancora disatteso.

Nonostante i buoni propositi della Commissione, il *report* per il 2008 del Comitato per la valutazione d'impatto evidenziava che i problemi ancora da risolvere in materia erano sostanzialmente gli stessi del 2007. Il *Board* dopo un primo anno di prova, nel 2008 era entrato a pieno regime ed aveva finito col richiedere un riesame di molte più valutazioni di quante non avesse respinto l'anno precedente (10% nel 2007 contro 32% nel 2008), anche se esso stesso osservava un miglioramento generalizzato della coerenza interna dei documenti sottoposti.

Le annotazioni del *Board* riguardavano soprattutto due aspetti, il primo concerneva la qualità delle valutazioni, il Comitato lamentava, infatti di aver ricevuto in varie occasioni documenti chiaramente sotto i livelli qualitativi standard. Il secondo aspetto era legato al sistema di pianificazione delle attività di valutazione ed in particolare alla tempistica.

Il Comitato si compiaceva del fatto che le sue opinioni fossero tenute in considerazione e che l'analisi di impatto fosse ben radicata nella cultura procedurale e anche che le nuove *Guidelines* avessero ampliato il tempo a sua disposizione per svolgere gli esami sui documenti di valutazione, anche se alcuni aspetti dovevano essere consolidati, come ad esempio il coordinamento fra le varie unità dedicate alla valutazione dei Servizi della Commissione.

### *Considerazioni conclusive.*

Quali sono dunque le considerazioni che si possono fare in relazione all'utilizzo della valutazione di impatto da parte della Commissione? Il *report* "*Le valutazioni di impatto nelle istituzioni dell'Unione Europea costituiscono un supporto al processo decisionale?*",

pubblicato dalla Corte dei Conti Europea nel 2010 e relativo al periodo 2003-2008, ci consente alcune riflessioni.

L'*audit* ha constatato che, nel corso del periodo esaminato, le analisi di impatto realizzate hanno beneficiato di un sempre maggiore sostegno istituzionale e sono state utilizzate in modo crescente per fornire gli *input* allo sviluppo delle iniziative politiche e delle proposte legislative della Commissione. Dal 2003 inoltre, il concetto di valutazione di impatto si è ampliato. Sono state analizzate ogni anno un numero sempre maggiore di iniziative, fino a giungere a oltre cento relazioni nel 2008, (questo, probabilmente anche in ragione del fatto che la Commissione ne ha prodotte molte anche su iniziative non rientranti nel suo Programma di lavoro, a seguito di uno *screening* effettuato dal Segretariato Generale con il supporto del Comitato per la valutazione di impatto). Sono state prese in considerazione inoltre, un numero sempre maggiore di opzioni alternative e sono state assegnate risorse mirate all'importanza delle proposte in discussione.

L'*audit* della Corte dei Conti ha rilevato, però anche diversi aspetti del sistema di analisi di impatto che stridono con l'intenso e prolungato sforzo che le Istituzioni dell'UE hanno incanalato in questo progetto.

Appare infatti, a somme fatte, che in molte occasioni la Commissione non utilizzi le analisi di impatto per decidere se procedere, o meno con una proposta, ma piuttosto che la scelta del lancio di un'iniziativa sia presa prima che venga finalizzata la relazione di valutazione di impatto e che quindi la Commissione utilizzi questo documento per raccogliere ed esaminare elementi probatori, che nel corso del processo di elaborazione politica vengono utilizzati per migliorare l'iniziativa proposta. Questa impressione sarebbe confermata anche da un maggior impiego di risorse per lo svolgimento di analisi su iniziative legislative inserite nel Programma di lavoro, piuttosto che per quelle che non vi rientrano, sintomo del fatto che le risorse e il tempo a disposizione vengono concentrati in funzione di priorità predefinite.

Questa osservazione apre una riflessione più ampia sul ruolo dell'IA, le interviste effettuate, nel corso di uno studio del 2008 ai funzionari responsabili delle valutazioni di impatto hanno rivelato infatti, che la percezione che essi hanno dell'IA è quella di uno strumento tecnico e politicamente neutro, in grado di operare all'interno di una logica

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

svincolata dai più tradizionali processi politici.<sup>92</sup>

La pratica ci racconta però un'altra verità e cioè che quella della valutazione di impatto è un'attività in cui le scelte basate sulle evidenze empiriche e sulle preferenze politiche sono inestricabilmente intrecciate e questo per molte ragioni. Le preferenze politiche spesso definiscono a priori il *range* di opzioni che sarà concretamente esplorato. La definizione del problema, lo scopo della valutazione, la formulazione delle opzioni potrebbero già escludere, o favorire alcune scelte politiche, la scelta del metodo da utilizzare, inoltre, influenza i risultati.

In breve, l'analisi di impatto è un esercizio che combina i dati empirici, la logica, le norme, i giudizi e la retorica in un particolare "spazio politico".

Questo implica anche che le procedure e le soluzioni che sono promosse all'interno dei documenti di orientamento spesso non sono realisticamente realizzabili per i funzionari che devono svolgere le analisi di impatto, poiché le loro azioni sono radicate nel sistema di gerarchie amministrative e nel processo politico che modella la formulazione delle *policies*.

Alcuni riassumerebbero forse queste osservazioni con il concetto di "*illusions of rational policy analysis*" secondo cui le teorie che spiegano l'utilizzo e il funzionamento di siffatti strumenti, tendono a farlo in termini di ricerca razionale della soluzione ad un problema, anche se nella realtà essi corrispondono, spesso, più ad un sistema in cui i problemi sono continuamente ridefiniti e reinterpretati, un po' come nel modello del "*garbage can*", in cui i processi di *policy* non originano né da un problema, né da una soluzione, ma dall'opportunità di una decisione.<sup>93</sup>

Data la dualità che appare intrinseca al sistema di analisi di impatto, come interpretare allora l'obiettivo di questo strumento, così come sancito nei documenti ufficiali e cioè quello di fornire al legislatore informazioni accurate e strutturate sui possibili impatti di un'iniziativa, sotto il profilo economico, sociale e ambientale?

Proclamare l'informazione come obiettivo ultimo dell'*impact assessment* nei confronti delle istituzioni europee, rende agevole permettere il raggiungimento di un accordo fra i vari attori, sulla desiderabilità di tale strumento, poiché esso si connota in modo neutro e oggettivo. Paradossalmente, però è proprio questa sua funzione centrale di informatore del

92 EVIA, Febbraio 2008.

93 HERTIN, JACOB, PESCH, PACCHI, 2009.

*decision-maker* che fa emergere nello strumento di valutazione di impatto un problema di legittimazione, la sua stessa progettazione appare caratterizzata, infatti da un *trade-off* di fondo, che porta a far venir meno l'oggettività dietro cui si è costruito lo slogan "*Informing the legislator*".

L'obiettivo dell'IA potrebbe essere scomponibile allora in cinque distinti sotto-obiettivi, tutti rientranti nel più generale concetto di informazione al legislatore, ma diversi e in alcuni casi, inconciliabili fra loro.<sup>94</sup>

Il primo obiettivo è "*Speaking truth to power*", secondo questo approccio, avallato dal sistema britannico, un'analisi di impatto non contiene solo una valutazione e una comparazione delle opzioni politiche, ma anche un giudizio su quale fra queste sia la più appropriata, l'idea di fondo è dunque che un documento siffatto debba contenere delle raccomandazioni, o degli orientamenti su cui strutturare le attività. Nel contesto europeo questo approccio è visibile, anche se in senso più limitato, quando le IA sono presentate come "strumenti per selezionare, durante la fase di programmazione dei lavori, quelle iniziative che sono realmente necessarie".<sup>95</sup> La qualificazione "durante la fase di programmazione dei lavori" fa comprendere che questa è più una scelta che impone l'autodisciplina che un mezzo per modificare il processo legislativo, ma il verbo "selezionare" indica un processo meccanico che non comporta una discrezionalità politica da parte della Commissione.

La seconda funzione è "*Reason-giving for legislative decisions*" e può essere considerata l'antitesi di quella precedente. In questo modello l'analisi di impatto è intesa come strumento di comunicazione in mano ai politici che permette di illustrare agli *stakeholders* e ai cittadini le virtù della normativa adottata. Nonostante le evidenti distorsioni che possono caratterizzare questo modello, non devono essere sottovalutati i potenziali contributi che questo potrebbe fornire allo sviluppo della *Better Regulation*. Nelle sue prime formulazioni il *better lawmaking* era infatti rivolto principalmente alla velocizzazione del processo legislativo e al rafforzamento del ruolo della Commissione soprattutto in termini di legittimazione e di supporto alle sue proposte, questo è stato dunque il primo volto dell'IA della Commissione.

La terza funzione è "*Providing a forum for stakeholder input*" ossia quella di dare voce agli attori interessati. Gli *stakeholders* possono infatti produrre delle proprie analisi di

94 MEWEUSE, 2008.

95 COM(2002)275, 5 Giugno 2002, p. 4.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

impatto, ma possono anche prendere parte alle valutazioni effettuate dagli attori politici, se il processo è sufficientemente aperto. Come nei modelli precedenti però, è evidente come anche in questo si presenti quella tensione fra oggettività e politicità, poiché anche spostando gli *input* decisionali dagli attori politici a quelli esterni, questo modello non garantirebbe che le IA non venissero ridotte a meri documenti compilativi incapaci di fornire analisi oggettive e riproducibili che nascondono progetti precostituiti.

Il quarto modello è “*Highlighting trade-offs*”, cioè una versione più *soft* del modello “*truth to power*” poiché parte dalla convinzione che sia naïf pensare che informare il legislatore, indirizzare le scelte di regolazione e giustificare gli strumenti utilizzati siano attività politicamente neutrali. Lo scopo principale di questa funzione dell'analisi di impatto è quella di rendere il legislatore responsabile, intendendo la valutazione come un *input* razionale al processo di *decision making*. Non dovrebbero dunque essere giustificate tutte le decisioni assunte, ma dovrebbero essere messi in luce, per ognuna di quelle possibili, i *trade-off* che queste comporterebbero, attraverso analisi accurate e la produzione di dati quantitativi. Questo sistema potrebbe creare, però, alcuni rischi, poiché se non ci fosse un criterio preciso di decisione, l'IA diventerebbe facilmente catturabile dagli interessi forti, o semplicemente dalla logica politica. Questo modello si avvicina molto al punto di vista delle istituzioni dell'UE ed in particolare a quello del Parlamento Europeo secondo cui una responsabilizzazione democratica è possibile solo se il Parlamento ha sufficienti informazioni sulle conseguenze sociali economiche e ambientali delle proposte.

La quinta e ultima finalità della valutazione di impatto è “*Structuring the discourse*” cioè la strutturazione del dibattito connesso alla preparazione delle proposte. L'assunto di questo modello è che si possa arrivare ad ottenere una soluzione universalmente desiderabile solo attraverso l'implementazione di un sistema procedurale giusto, trasparente e aperto per deliberare su quella soluzione, approccio tipico delle teorie della *Better Regulation*.

In conclusione, quello che sembra apparire dallo studio dell'utilizzo dell'analisi di impatto è che l'introduzione di questo strumento faccia parte di uno specifico processo interpretativo.

Questa constatazione viene confermata anche da alcuni studi di comparazione sulle finalità dell'adozione della valutazione di impatto in diversi paesi del mondo. Quello che emerge da questi lavori è che la percezione dell'utilità di tale strumento cambi in relazione al tipo di obiettivi che si vuole raggiungere. Per questo, l'analisi di impatto non avrebbe di per sé un funzionalità definita, ma tenderebbe ad adattarsi alle necessità del caso.

In Australia, l'AIR sarebbe utilizzato come strumento per migliorare la competitività, in Messico, per risolvere un problema di credibilità nel processo di liberalizzazione economica, in Germania per raggiungere lo scopo della semplificazione,<sup>96</sup> in Serbia e Montenegro invece, per rafforzare e rendere credibile la propria immagine, in vista di un futuro accesso nell'Unione Europea.<sup>97</sup>

Secondo questa teoria, anche all'interno della stessa Unione Europea, i governi avrebbero implementato lo strumento di analisi di impatto per una molteplicità di motivi, quello di controllare i regolatori è certamente il principale di questi, ma non l'unico, affiancato da intenti quali: “mettere in discussione convinzioni”, “creare un sistema di *governance* aperta”, “trovare un bilanciamento fra l'obiettivo della sostenibilità e quello della competitività”, “garantire trasparenza nelle consultazioni e nel *decision-making*”, “promuovere un ambiente *business-friendly*”, “controllare le attività di regolazione multilivello” etc.<sup>98</sup>

Tali *mix* di *policy-ideas* alla base dei processi di regolazione, hanno creato la singolare circostanza per cui, in Europa e altrove, i governi hanno introdotto la medesima innovazione per ragioni diverse, incidendo sulla creazione di una definizione non univoca di AIR, plasmata di volta in volta da identità diversificate e contingenti.

Questa poliedricità dello strumento di analisi di impatto assume, all'interno dell'UE, in cui i soggetti legislatori spesso non sono d'accordo sugli obiettivi stessi della regolazione, una criticità ancora più accentuata. Non esiste ancora, infatti, un accordo definito fra Commissione, Parlamento e Consiglio, su quale delle cinque nozioni presentate di analisi di impatto debba essere quella dominante. Nonostante la mancanza di un'opinione condivisa sulle finalità dell'analisi di impatto rischiasse di creare incertezza e indeterminatezza sulla natura del *lawmaking* nell'UE, facendo fluttuare le pratiche di valutazione, di volta in volta adottate, da un modello ad un altro, le Istituzioni comunitarie non hanno mai messo in discussione la necessità reale di tale strumento, investendo sforzi e risorse crescenti nella realizzazione di quel progetto.

Come molti autori ritengono, la spiegazione a tale contraddizione risiederebbe in una strategia ben definita delle Istituzioni comunitarie, le quali non riuscendo a trovare delle

---

96 RADAELLI, 2004.

97 DUNLOP *et alt.*, 2010, p. 3.

98 DUNLOP *et alt.*, 2010, p. 4.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

finalità politiche condivise alle scelte da adottare in tema di regolazione, avrebbero riprocessato tali finalità, con lo scopo di evitare di prendere decisioni univoche e definite in merito ad esse.<sup>99</sup>

Tale strategia, molto simile secondo alcuni, a quella adottata per la creazione del mercato unico, avrebbe permesso a Commissione, Parlamento e Consiglio, immerse in un'architettura istituzionale che impone loro una produzione condivisa di significati politici, di far ricorso ad una soluzione parziale, ossia quella di posporre il dibattito sulla regolazione, sostituendolo in parte, con la promozione di iniziative sulla qualità della regolazione.<sup>100</sup> La semplificazione, le consultazioni, la riduzione degli oneri amministrativi e le forme di valutazione preventiva delle scelte regolatorie sono allora divenute, soprattutto a seguito dell'insediamento della Commissione Barroso, lo standard dell'impegno dell'Europa sul tema.

Attraverso questa soluzione una varietà di attori, le cui visioni erano parzialmente, o completamente incompatibili, sono riusciti ad accettare un'alleanza temporanea di intenti, lasciando che il significato pratico e sostanziale di tali scelte rimanesse indefinito. L'adozione di tale strategia non ha dunque eliminato il disaccordo di fondo sulle *hard questions* comunitarie, fra le quali: chi debba essere a capo del processo di produzione delle *policies*, come limitare la frammentazione politica all'interno della Commissione, come promuovere un'innovazione Schumpeteriana in un sistema dominato da trattati, direttive, limiti di budget, indicatori e obiettivi predeterminati, ma ha fornito l'opportunità per strutturarle in modo diverso, mettendo in luce solo l'aspetto su cui tutti avrebbero potuto facilmente trovare un accordo.

L'*impact assessment*, strumento di meta-regolazione, politicamente neutro e indispensabile per la formulazione di politiche consapevoli e informate, è così divenuto l'ammiraglia delle iniziative di miglioramento della regolazione comunitaria, raccogliendo, soprattutto a partire dalla fine del 2005 il favore e gli sforzi dei tre co-legislatori. Questi ultimi hanno infatti pienamente sottoscritto l'obiettivo della "buona regolazione", ognuno dei quali intravedendovi però, in realtà, anche un modo per valorizzare il proprio ruolo e le proprie funzioni all'interno del sistema di *policy-making*.

L'esito di tale processo ha, in definitiva, sortito una pluralità di effetti.

<sup>99</sup> JABKO, 2006; C. M. RADAELLI, A. C. M. MEUWESE, 2010; A. DUNLOP, C. M. RADAELLI, D. RUSSEL, 2010.

<sup>100</sup> JABKO, N., 2006.

La moltiplicazione dei significati associati all'analisi di impatto dai diversi attori istituzionali ha portato da un lato ad un'enfatizzazione delle potenzialità di tale strumento di *policy*, al punto da creare un "capabilities-expectations gap", amplificando le aspettative associate a tale strumento e il suo profilo simbolico. Dunlop *et alter* hanno a questo proposito dimostrato, in uno studio pubblicato nel 2010, come su 32 analisi di impatto analizzate, di cui oltre la metà realizzate in sede comunitaria, almeno 9 presentavano un forte carattere formale e ritualistico. In alcuni casi appariva infatti, che la proposta avanzata non era il risultato di una deliberazione fondata su quanto emerso dall'analisi di impatto, ma piuttosto l'esito di un lavoro di armonizzazione a posteriori dei due documenti, sviluppati in modo parallelo, ma del tutto indipendentemente l'uno dall'altro.<sup>101</sup>

La manipolazione dei significati e degli incentivi associati all'analisi di impatto dalla costellazione di soggetti coinvolti, ha però, dall'altro lato, prodotto anche un bilanciamento dei poteri e delle risorse in gioco nell'ambito della regolazione.

Sembra infatti che il forte coinvolgimento delle Istituzioni comunitarie e gli sforzi investiti nel progetto di costruzione di un efficace *impact assessment system* abbiano prodotto, forse involontariamente, alcune forme di apprendimento istituzionale e politico. Dunlop *et alter* hanno infatti dimostrato come molti dei casi analizzati presentino forme di apprendimento istituzionale in termini di capacità relazionale fra i dipartimenti, di abilità nell'utilizzo delle analisi economiche, di capacità di integrazione fra le pratiche di analisi di impatto e il processo di pianificazione politica e anche in termini di capacità di costruzione di un dialogo fra la DG *leader* e le altre coinvolte. In alcuni casi è stato inoltre osservato che la partecipazione degli esperti esterni alle attività di analisi ha migliorato le conoscenze di base dei funzionari coinvolti, determinando peraltro una migliore qualità complessiva delle AIR, rispetto a quelle effettuate totalmente *in house*. Le attività di analisi sembrano aver avuto effetti positivi anche sulla propensione al dialogo e sulla cooperazione fra gli uffici coinvolti, riducendo l'abitudine a concepire le proposte regolatorie solo in ragione dei singoli dipartimenti. La sinergia fra le Istituzioni comunitarie nell'ambito dell'analisi di impatto sarebbe dunque stata in grado di creare un potenziamento delle capacità di comunicazione e di ascolto fra gli attori coinvolti, funzionale all'intero sistema dell'Unione Europea. Tale esito

---

101 DUNLOP *et alt.*, 2010. I casi a cui si fa riferimento sono quelli contrassegnati nel documento con le sigle ID7 e ID 10, prodotti entrambi nel 2005, rispettivamente dalla DG JLS e dalla DG INFSO.

positivo rappresenta, a ben vedere, non certo un punto di arrivo, ma piuttosto il punto di partenza su cui avviare la riflessione per un ulteriore sviluppo dell'*impact assesemnt system* dell'UE, il cui carattere dinamico e iterativo impone un continuo lavoro di affinamento, adattamento e se necessario, ripensamento dello strumento di analisi, cosicché non si corra il rischio che esso vada ad aggiungersi alla già intricata matassa di *red tape* comunitari.

## PARTE SECONDA

### L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE IN ITALIA

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## CAPITOLO IV

### Lo scenario di riferimento

#### 1. Il ruolo dell'OCSE e dell'UE.

L'analisi di impatto della regolazione (AIR) è stata introdotta in Italia, a titolo sperimentale, con la legge 8 Marzo 1999 n. 50 - legge di semplificazione per l'anno 1998 - sulla scia della presentazione di alcuni documenti in materia, da parte dell'OCSE e dell'Unione Europea negli anni immediatamente precedenti.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico era già da tempo molto attiva sul tema della riforma della regolazione, in particolar modo attraverso il *Public Management Service Committee* (PUMA), servizio dedicato alla realizzazione di programmi di miglioramento della gestione pubblica e di sistemi di elaborazione delle politiche attraverso lo studio delle performance delle istituzioni pubbliche. Nel'ambito di questo progetto l'OCSE aveva adottato, nel Marzo del 1995 alcune raccomandazioni sul miglioramento della qualità della regolazione che si ispiravano a pratiche già avviate in alcuni Paesi membri.<sup>102</sup>

Queste raccomandazioni, che avevano lo scopo di contribuire allo sviluppo di una gestione più efficace del sistema regolativo, di promuovere l'utilizzo di strumenti alternativi e di irrobustire la capacità del sistema di regolazione internazionale di risolvere i problemi posti, si traducevano, nel documento del 1995, in una *checklist*, un decalogo di quesiti che avrebbe dovuto guidare e consapevolizzare nei confronti dell'attività di regolazione.

A questo documento aveva fatto seguito il *Report on Regulatory Reform*, approvato dai Ministri dei paesi membri nel Maggio 1997, con cui l'OCSE aveva sottolineato che per un'effettiva riforma del sistema regolativo sarebbe stata necessaria una strategia composita volta non solo alla *deregulation* e al ripensamento del governo della regolazione, ma anche al miglioramento della qualità della nuova regolazione che includeva anche una raccomandazione ai governi per l'integrazione dell'AIR "*into the development, review, and*

<sup>102</sup> OECD, *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*, OCDE/GD(95)95.

*reform of regulations.*"<sup>103</sup>

Sempre nello stesso anno, infine, l'OCSE aveva pubblicato un volume intitolato *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Con questo lavoro si descrivevano i sistemi di analisi di impatto utilizzati in alcuni Stati membri, se ne comparavano gli aspetti principali e sulla base delle esperienze dei paesi osservati venivano stilate alcune *best practices*. Le pratiche di questi paesi avevano infatti dimostrato che un'AIR ben congegnata e implementata poteva migliorare l'efficacia normativa e anche la competitività, soprattutto in un contesto di crescente globalizzazione dell'economia. Il *report* raccomandava l'utilizzo dello strumento di analisi sia sulla normativa esistente sia su quella di nuova redazione con lo scopo di migliorare la comprensione degli impatti reali delle scelte delle istituzioni, considerandone i benefici e i costi, ma anche di responsabilizzare i governi e di introdurre i valori della trasparenza e della partecipazione attraverso la consultazione.

Anche l'Unione Europea si era da tempo interessata ai temi della qualità della regolazione, considerata parte integrante della strategia comunitaria già a partire dal Consiglio europeo di Edimburgo del Dicembre 1992 e dal Libro Bianco su "*Crescita, competitività e occupazione*"

Un primo passo importante era stato fatto nel 1995, con la pubblicazione, da parte della Commissione, del primo report "Legiferare Meglio" con cui aveva dichiarato di voler applicare con sempre più fermezza il principio "*less action but better action*" e anche di dedicare maggior attenzione ai problemi che la regolazione può causare all'industria e ai cittadini.<sup>104</sup>

Lo aveva fatto anche con una Raccomandazione dell'Aprile 1997 con cui chiedeva agli Stati membri di acquisire una nuova consapevolezza sugli effetti della regolazione dell'attività economica, attraverso un'analisi approfondita dell'impatto sulle imprese, in termini di costi di ottemperanza e di oneri amministrativi.<sup>105</sup>

Infine, lo aveva fatto con la Dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione Europea ed allegata al Trattato di Amsterdam del 2 Ottobre 1997, in materia di qualità redazionale della legislazione comunitaria.

103 OECD, *Report on regulatory Reform, Parigi, 1997*.

104 CSE(95)580, Bruxelles, 1995

105 97/344/CE, Bruxelles, 1997.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## 2. I precedenti normativi e governativi.

L'esperienza italiana con l'analisi di impatto della regolamentazione deve essere inquadrata nel più ampio contesto delle politiche di miglioramento della regolamentazione che sono state intraprese dall'inizio degli anni 'Novanta, in Italia e a livello internazionale. Da più parti sono state esaminate, in quegli anni le cause del fenomeno dell'ipertrofia normativa e della cattiva qualità della regolamentazione e sono stati avviati interventi e programmi di riforma dei sistemi normativi.

Queste iniziative di riforma, elaborate da numerosi paesi e dall'Unione Europea si sono caratterizzate per il passaggio dall'attenzione al prodotto – la quantità e la qualità delle regole – ad un'attenzione alle modalità di funzionamento del sistema di regolazione nel suo complesso.

In questo *trend* i principali ambiti di intervento sono stati: la riduzione quantitativa della regolazione, attraverso la *deregulation*, il miglioramento qualitativo e di efficacia della regolazione attraverso l'analisi di impatto e di pianificazione e infine l'introduzione di forme di *management* della regolazione nell'azione del governo, anche attraverso la creazione di strutture apposite.

Il contesto storico ordinamentale in cui in Italia si sono aperte queste riflessioni era dunque particolarmente complesso, poiché caratterizzato da una commistione di elementi strutturali tipici delle società contemporanee e delle economie più avanzate che condivideva con molti paesi europei, sia di caratteri suoi propri, legati al contesto politico-amministrativo italiano di fine millennio. Fra questi ultimi: la crisi della legge ordinaria e il crescente ricorso alla delegazione legislativa, il mutamento dei rapporti fra Stato centrale e autonomie, i ruoli in trasformazione delle istituzioni rappresentative di ogni livello e il mutamento dei loro rapporti con l'esecutivo.<sup>106</sup>

Formalmente, com'è noto, il percorso italiano di adozione dell'analisi di impatto della regolamentazione prende avvio con la legge n. 50/1999, in realtà parziali risposte strumentali e analitiche alle problematiche che precedono e sottendono all'introduzione dell'AIR si ritrovano nell'ordinamento parlamentare già fin dai primi anni Settanta. In particolare il regolamento della Camera stabiliva per la prima volta in quegli anni che le Commissioni

<sup>106</sup> GRECO, N.(a cura di), 2003 p. 32.

permanenti potessero acquisire elementi, dati e valutazioni attraverso udienze conoscitive anche se formalmente non legate all'esame di specifici provvedimenti.

Nel 1986, inoltre, era stata emanata una circolare dei Presidenti delle Camere relativa alla "Formulazione tecnica dei testi legislativi. Regole e raccomandazioni", che conteneva alcune regole tecniche sulla redazione dei testi normativi, con lo scopo di ridurre l'eterogeneità terminologica e sistematica, instaurando in Italia il *drafting* formale.

Dal 1997, poi come fa notare Tripaldi, si era assistito, all'approvazione di norme di diverso tipo, rivolte ad istituire, o a rafforzare se già esistenti, strumenti che consentissero di valutare la qualità della produzione normativa del Governo.<sup>107</sup>

Fondamentali, in questo senso le cosiddette leggi Bassanini e l'art. 20 della legge 15 Marzo 1997, n. 59, il quale prevede la presentazione da parte del Governo, con cadenza annuale, di un disegno di legge per la delegificazione e la semplificazione dei disegni amministrativi. La disposizione prevede che in tale disegno di legge debbano essere indicati i criteri per l'esercizio della potestà regolamentare e fra questi anche un'analisi economica per la valutazione dei procedimenti amministrativi.

Le disposizioni contenute nella legge n. 50/1999 erano state precedute poi, da alcune importanti modifiche dei regolamenti parlamentari e da due Circolari della Presidenza del Consiglio, che ne avevano in qualche modo anticipato i temi.<sup>108</sup>

La legge del 1999 si richiama infatti direttamente all'art. 79 del regolamento della Camera dei deputati, così come modificato nel Settembre 1997, a sua volta preceduto dalle circolari dei Presidenti di Camera e Senato del 10 gennaio 1997, nelle quali si affermava la necessità che nell'ambito dell'istruttoria legislativa in Commissione fossero svolte sia la valutazione di congruità dei mezzi predisposti per conseguire gli obiettivi prefissati, sia l'analisi costi-benefici derivanti dal provvedimento in esame, verificando in particolare i costi per i cittadini, la pubblica amministrazione e le imprese.

L'art. 79 del regolamento della Camera prevede che le Commissioni permanenti, nel corso dell'esame in sede referente provvedano "ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute" nei progetti di legge sottoposti al loro esame, e che possano, a tal fine richiedere "al Governo i dati e gli

---

107 TRIPALDI, M. P. C., 2000.

108 TRIPALDI, M. P. C., 2000.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

elementi informativi necessari".<sup>109</sup>

All'interno della logica dell'art. 79 e dunque del tipo di aspetti che le Commissioni devono prendere in considerazione ai fini dell'istruttoria, aderiscono pressoché integralmente al concetto di analisi di impatto della regolamentazione, la valutazione richiesta alla lett. a) del c. 4° e anche quella richiesta alla lett. c). Nella prima si suggerisce la riflessione sulla "necessità dell'intervento legislativo con riguardo alla possibilità di conseguire i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge", aspetto tipico dello strumento dell'AIR, il quale insegna a non dare per scontato che un intervento "*hard*" sia sempre la soluzione migliore. La valutazione richiesta alla lett. c), invece, concerne la "definizione degli obiettivi dell'intervento e dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese" tutti aspetti rilevanti delle analisi di impatto.

Le novità del 1997 del regolamento della Camera collegano, inoltre, alcuni profili prodromici dell'AIR a quello più generale della qualità della legislazione. Questo è avvenuto con l'art. 16 bis del regolamento che disciplina la composizione e le funzioni di un apposito "comitato per la legislazione" il quale "qualora ne sia fatta richiesta da almeno un quinto dei loro componenti, le Commissioni trasmettono al Comitato i progetti di legge affinché esso esprima parere sulla qualità dei testi legislativi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente... Al termine dell'esame, il comitato esprime un parere, sulla base dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie e dal Regolamento."

Le innovazioni regolamentari menzionate hanno dunque avuto rilevanza perché per la prima volta hanno messo in evidenza e riconosciuto dignità formale ai problemi della qualità della regolamentazione e anche perché hanno avviato sul versante parlamentare una riflessione critica e analitica che poi avrebbe trovato una collocazione parallela anche nell'ambito del Governo.

In sede governativa il recepimento dei principi introdotti nel regolamento della Camera è testimoniata dalle circolari del 15 Aprile 1998 (c.d. "circolare Prodi") e da quella del 20 Marzo 1999 (c.d. "circolare De Ioanna", dal nome dell'allora Segretario generale della

<sup>109</sup> Art. 79, cc 3° e 4°, reg. Camera.

Presidenza del Consiglio). La prima di queste circolari aveva come scopo quello di rivisitare le modalità di presentazione delle relazioni di accompagnamento dei testi normativi presentati in Parlamento, disponendo che a questi fosse allegato un *report* sugli effetti finanziari previsti e anche una relazione tecnico-normativa che comprendesse una valutazione sull'impatto dell'intervento sulle pubbliche amministrazioni.

In sostanza, la “circolare Prodi” stabiliva l'obbligo della cosiddetta analisi di impatto “interna” per tutti i disegni di legge governativi, ma non per i decreti legislativi e per i regolamenti governativi. La circolare “De Ioanna” integrava quella precedente prevedendo che alle relazioni che accompagnano i progetti normativi destinati all'approvazione del Consiglio dei Ministri fosse allegata anche una relazione sull'analisi “esterna”, valutando come condizione necessaria all'ingresso del testo normativo nel cd. Pre-Consiglio, la predisposizione di tutte le relazioni in questione.

E'però opinione diffusa che le disposizioni contenute in tali circolari siano state largamente disattese.<sup>110</sup>

Con l'art. 5 della l. n. 50/1999 lo strumento della valutazione, faceva, infine, la sua comparsa all'interno di una legge statale, consolidando l'idea secondo cui la qualità delle norme è legata anche alla loro capacità di produrre gli effetti per cui sono state progettate.

---

110 LUPO, N., 2001b; DI CIOLO, V., SAVINI, G., in Greco, N., (a cura di), 2003.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## CAPITOLO V

### L'introduzione dell'AIR nell'ordinamento

#### 1. La Legge 8 Marzo 1999, n. 50.

Tale disposizione rappresenta una tappa importante del percorso evolutivo delineato, saldandosi inscindibilmente con le innovazioni dei regolamenti parlamentari e anche con le numerose riforme amministrative che si sono succedute dagli anni Novanta in poi, contestualizzando e riunendo gli indirizzi e le diverse esperienze del Governo e del Parlamento.

Nella legge n. 50 del 1999 il legislatore ha, da una parte sistematizzato alcuni tipi di intervento di semplificazione e di razionalizzazione *ex post* del sistema normativo, dall'altra ha previsto l'introduzione di un'analisi formale dell'impatto degli schemi di atti normativi, nell'intento di spostare la politica di semplificazione dai singoli interventi di razionalizzazione normativa e amministrativa ad una strategia di gestione complessiva della qualità della regolamentazione.

La norma in pratica, all'art. 5, 1° comma specifica soltanto l'ambito di applicazione della valutazione. Per questo motivo autorevole dottrina afferma che la legge si era configurata sostanzialmente "in bianco" poco attenta alle esperienze internazionali e regionali che avrebbero invece potuto ispirare il Governo e il Parlamento ad una maggiore audacia nel fornire qualche indicazione più specifica.<sup>111</sup>

Il 1° comma, in sostanza:

- introduce l'AIR nell'ordinamento generale relativamente agli schemi di "atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali";
- prevede la sperimentazione dell'AIR, da effettuare secondo tempi e modalità da definire "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri... entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge";

<sup>111</sup> LUPU, N., 2001b, pp. 396- 397.

- precisa, inoltre, che l'AIR venga introdotta in un ambito particolarmente vasto, (soprattutto in termini di costi di adeguamento) che riguardi l'impatto della "regolamentazione" progettata, sull' "organizzazione delle amministrazioni pubbliche" e sulle "attività dei cittadini e delle imprese".

All'art. 5, 2° comma:

- legittima le Commissioni parlamentari, "ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa" la facoltà di chiedere al Governo l'invio di "una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame".<sup>112</sup>

Il richiamo del 2° comma è soprattutto agli schemi di regolamento che il Governo deve sottoporre al parere delle Commissioni competenti, prima della loro adozione definitiva. La norma però, non forniva indicazioni aggiuntive sui tempi e sulle modalità di adozione della relazione AIR rimessa al Governo, determinazioni che furono previste con un atto di indirizzo.

Ad integrare l'art. 5 della legge 50 del 1999 intervenne, infatti, un ordine del giorno della Camera dei deputati con cui furono indicati sia il termine per l'adozione dell'AIR, sia il suo contenuto.<sup>113</sup>

L'ordine del giorno scaturì da una considerazione del relatore nella seduta della Camera del 19 Gennaio 1999, il quale, a riguardo degli emendamenti Nuccio Carrara 4.1 e Boato 4.2, i quali proponevano delle modifiche al testo che contenessero degli elementi di specificazione sull'utilizzo dell'AIR, invitò i due presentatori di tali emendamenti a ritirarli "perché relativamente all'analisi di impatto della regolamentazione... abbiamo ammesso una forma di sperimentazione. Sarebbe quindi estremamente opportuno che l'indicazione concreta e specifica del contenuto dell'analisi venisse dettata in un tempo successivo all'inizio della sperimentazione. L'invito, lo ripeto, è quindi al ritiro ed eventualmente alla presentazione di un ordine del giorno affinché il decreto del presidente del Consiglio, che dovrà essere emanato in ordine al contenuto dell'analisi di impatto della regolamentazione, contenga quanto espresso nei due emendamenti".<sup>114</sup>

112 GRECO, N. (a cura di), 2003.

113 Ordine del giorno n. 9/5403/2

114 Reperibile in DI CIOLO, V. in Greco, N., (a cura di) 2003, p. 181.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

L'ordine del giorno contenne l'impegno del Governo a presentare entro un anno dall'entrata in vigore della legge, sempre "a titolo sperimentale", la prima AIR nella relazione di accompagnamento ai disegni di legge di iniziativa governativa e agli schemi di atti normativi. Esso stabilì poi, che la relazione contenesse: "a) la valutazione dell'impatto delle nuove disposizioni sull'ordinamento normativo e sull'organizzazione dell'amministrazione pubblica e sui destinatari finali delle norme, secondo metodi tecnicamente verificabili; b) la verifica degli effetti della normativa preesistente e la dimostrazione dell'effettiva necessità dell'intervento normativo; c) la verifica dell'efficacia delle nuove disposizioni ai fini del riordino e della semplificazione della legislazione".

Queste disposizioni creavano un vero e proprio raccordo con quelle previste nel regolamento della Camera relative all'istruttoria legislativa, rafforzando il principio di necessaria complementarità fra Governo e Parlamento nella valutazione degli effetti delle politiche legislative.

L'art. 3, infine, istituiva il "Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure" organo costituito *ex novo* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cui veniva attribuito il compito di assistere gli uffici legislativi della Presidenza e del Dipartimento della funzione pubblica, nell'attuazione dei "processi di delegificazione, semplificazione e riordino" del sistema normativo.

Il Nucleo, costituito da un comitato di venticinque esperti "dotati di elevata professionalità nei settori della redazione di testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione di impatto delle norme, dell'analisi costi-benefici del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche" era assistito da una segreteria tecnica, composta da un personale di quaranta unità, oltre ad un dirigente generale.

Era prevista la partecipazione dell' "amministrazione direttamente interessata dal provvedimento in esame" ai lavori del Nucleo attraverso un rappresentante designato dal Ministro competente.

Il Nucleo si presentava, quindi, come un organismo agile e flessibile, cui era assegnato un compito preciso e circoscritto e indubbiamente la sua istituzione rappresentava una delle innovazioni più importanti disposte dalla prima legge annuale di semplificazione e questo secondo Marconi e Lacava per quattro ordini di ragioni.<sup>115</sup>

115 MARCONI, P., LACAVA, C. 1999, p. 410.

La prima era la circostanza che per la prima volta veniva prevista una struttura dedicata al conseguimento di obiettivi di semplificazione normativa e amministrativa, alla stregua di quanto già accadeva nei paesi che avevano intrapreso politiche di *Better Regulation*.

La seconda ragione era data dall'aver previsto una dotazione di risorse per questo organo, aspetto spesso disatteso nel nostro ordinamento.

La terza era rappresentata dalla presa di coscienza dell'importanza di professionalità specializzate anche all'interno dell'amministrazione, regno per eccellenza delle discipline giuridiche. La quarta ed ultima ragione si spiegava con la previsione di sottoporre a valutazione i risultati conseguiti dal Nucleo e, in base ad essi, decidere dell'eventuale soppressione dell'organo, o della sua sostituzione, pratica molto più usuale in altri ordinamenti che nel nostro.

In realtà, le due commentatrici summenzionate non avevano risparmiato anche qualche critica alle disposizioni riguardanti il Nucleo nella legge in esame.

Prima fra queste l'individuazione poco chiara della missione e dei compiti del Nucleo, indicati in maniera eccessivamente stringata. Anche sulla sua collocazione organizzativa emergevano dubbi, il Nucleo pareva infatti, subordinato sia alla Presidenza del Consiglio, sia al Dipartimento della funzione pubblica (DFP), facendo emergere un rischio di ingovernabilità. Infine, la natura stessa del ruolo attribuito al Nucleo sembrava poco chiaro, in bilico fra una collocazione ancillare nei confronti di Presidenza ed una struttura complessa, dotata di professionalità, in grado dunque di eseguire direttamente le diverse attività previste.

A questa disposizione aveva fatto seguito, nel Luglio dello stesso anno, il d.lgs. n. 303/1999 il quale, all'art. 6 inseriva la "valutazione di impatto della regolazione" fra i criteri da utilizzare per verificare la qualità e l'adequatezza della normativa emanata dal Governo.

## 2. Il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL).

L'art. 6 del d.lgs. n. 303/1999, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ridefiniva le competenze del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Rivelatrice dell'attenzione mostrata verso tale organismo era la circostanza per cui esso veniva previsto direttamente dalla fonte primaria e non dai decreti del Presidente del

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Consiglio, cui era rimessa, in generale, l'individuazione e la regolamentazione delle articolazioni interne della Presidenza.

Il d.lgs. del 1999 accentuava la funzione di coordinamento del DAGL nell'attività normativa del Governo, esso nel ridefinire tutta la struttura della Presidenza del Consiglio attribuiva a tale dipartimento una serie di competenze connesse alla corretta redazione dei testi normativi.

In questa prospettiva, il DAGL era chiamato a garantire “la valutazione d'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempiuta valutazione degli effetti finanziari.”

Come sottolinea Catelani, tali competenze, seppur delineate in modo piuttosto generico dall'art. 6 del d.lgs. 303/1999, avevano messo in luce “la volontà del Governo di predisporre una struttura organizzativa che consentisse al Presidente di acquisire una posizione di centralità nella funzione normativa”.<sup>116</sup>

L'analisi d'impatto della regolazione, l'ATN e la semplificazione dei procedimenti costituivano dei parametri nuovi rispetto a quelli posti dalla disciplina precedente, al fine di verificare la correttezza degli atti normativi prodotti dagli organi del Governo.

Attraverso queste analisi si doveva infatti, verificare per la prima volta, l'opportunità, l'urgenza e il contenuto dell'emanazione degli atti anche connessi agli obblighi comunitari e la Presidenza costituiva l'organo incaricato a svolgere questa funzione di stimolo per un eventuale intervento normativo.

La legge n. 50 del 1999 nell'attribuire al DAGL, in collaborazione con Nucleo, il compito di coordinare l'attività delle singole amministrazioni nella redazione dell'AIR, aveva accentuato la posizione di centralità della Presidenza del Consiglio sulle scelte normative.

È sicuramente intuibile la portata di tale novità: ciascuna norma, ciascun disegno di legge governativo veniva sottoposto ad un controllo preventivo, interno, che avrebbe riguardato non solo la redazione dell'atto, la sua compatibilità con l'ordinamento costituzionale, con le competenze regionali, con la normativa comunitaria e la sua copertura finanziaria, ma anche l'adeguatezza dei mezzi predisposti dal legislatore per il raggiungimento di determinati obiettivi, l'efficacia dell'atto stesso al fine della semplificazione dei procedimenti.

<sup>116</sup> CATELANI, E., 2001, p. 85.

Sotto l'aspetto organizzativo, l'art. 6 del d.lgs. n. 303 disponeva che del Dipartimento facessero parte i settori legislativi operanti nell'ambito della Presidenza nonché la segreteria del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, di cui all'art. 3, l. n. 50/1999. Inoltre, era rimessa alla discrezionalità del Presidente del Consiglio l'assegnazione al DAGL di una componente di esperti, in numero non superiore a sette.

Emergeva, quindi, l'intenzione di rafforzare l'apparato dell'ufficio legislativo della Presidenza del Consiglio, cui sono affidate le funzioni concernenti il coordinamento dell'attività normativa del Governo.

### 3. La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 Marzo 2000.

La direttiva 27 Marzo 2000 è stata emanata in attuazione dell'art. 5, c. 1° della legge n. 50/1999 che demandava ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di definire “a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione”.

Con questa disposizione l'ordinamento italiano compie un ulteriore passo nella riforma dei procedimenti di produzione delle norme giuridiche sia di provenienza parlamentare che governativa, disponendo, a fianco della legge n. 50 del 1999 una normativa più stabile e concreta, seppur “sperimentale” nei confronti della progettazione normativa.

Come rilevato dai primi commentatori, una riflessione sull'intento della direttiva in questione emerge già dall'osservazione del suo titolo, “analisi tecnico-normativa e analisi di impatto della regolamentazione”. Esso permette, infatti di cogliere l'approccio fatto proprio da tale atto, il quale, oltre a dare attuazione alla norma sull'AIR, raccoglie e sistematizza i contenuti delle circolari Prodi e De Ioanna sull'analisi tecnico-normativa.<sup>117</sup> Il documento sostiene esplicitamente, nella premessa, “l'opportunità di integrare l'analisi di impatto della regolamentazione con l'analisi dell'incidenza degli atti normativi del Governo sull'assetto della regolamentazione di ciascun settore, anche ai fini di una più agevole comprensione

---

117 LUPO, N., 2000b.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

delle innovazioni introdotte".<sup>118</sup>

La direttiva, per la prima volta, propone una definizione precisa di analisi di impatto della regolamentazione superando l'approccio della legge del 1999 che invece ne aveva data una piuttosto vaga, secondo cui essa concerne gli effetti che gli atti normativi del Governo produrranno "sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese".

La nuova disposizione, ispirandosi a quella data dall'OCSE nel 1997, precisa che "l'AIR è uno strumento per stabilire la necessità di un intervento di regolamentazione e per scegliere quello più efficace" che essa consiste nella valutazione dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche sui cittadini e sulle imprese. Aggiunge, inoltre, che l'AIR deve contenere "la descrizione degli obiettivi del provvedimento di regolamentazione" le possibili "opzioni alternative" e anche una "valutazione dei benefici e dei costi derivanti dalla misura regolatoria."

Per quanto concerne gli organi incaricati di predisporre l'analisi di impatto (ma anche quella tecnico-normativa), la direttiva ha stabilito che le relazioni debbano essere elaborate dalle "amministrazioni proponenti, per poi essere trasmesse, "ai fini dell'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri", all'organo centrale di coordinamento dell'elaborazione delle analisi, ossia il Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio.

Il DAGL non è però l'unica struttura che interviene in questo procedimento, la direttiva stabilisce, infatti, forse con formule un po' ambigue,<sup>119</sup> che il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure debba offrire il suo "supporto tecnico" nella redazione delle analisi "in tutte le relative fasi" e anche di agevolare il DAGL nell'attività di coordinamento.

Per quanto riguarda gli atti a cui devono essere allegate le relazioni AIR e analisi tecnico-normativa (ATN), la direttiva si richiama all'art. 5 comma 1° della legge n. 50 del 1999 e dunque agli "schemi di atti normativi adottati dal Governo" e ai "regolamenti ministeriali o interministeriali" aggiungendovi, però, anche, "le circolari e le regole tecniche contenute in atti non normativi".

L'applicazione dell'AIR è però soggetta ad alcuni casi di esclusione, probabilmente

118 LUPU, N., 2000a e 2000b.

119 LUPU, N., 2000a.

spiegabile in ragione del suo carattere sperimentale. Questi casi possono essere individuati dall'autonoma iniziativa della Presidenza del Consiglio (dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, su proposta del Nucleo) "in ragione del limitato impatto a carico dei destinatari o delle pubbliche amministrazioni", oppure su richiesta motivata delle amministrazioni proponenti, sempre con l'approvazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, sentito il Nucleo. A questo fine, la direttiva prevede che le amministrazioni debbano comunicare al DAGL, con cadenza quadrimestrale, "l'elenco degli interventi regolatori che intendono proporre" indicando anche quelli per i quali chiedono di non effettuare l'AIR.

Dal punto di vista operativo la Direttiva prevede, che la procedura di analisi di impatto, a differenza di quella tecnico-normativa, si scomponga in due fasi contraddistinte da due differenti schede.

La prima scheda segna il percorso all'interno del quale dovrà essere elaborato il provvedimento normativo, prevede la trasmissione al DAGL e al Nucleo "nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento" di una scheda preliminare di impatto (il cui modello è illustrato nell'allegato B della Direttiva) che deve dare conto degli obiettivi di breve, medio e lungo periodo, dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della nuova regolamentazione, delle condizioni e delle criticità di applicazione e anche dell'opportunità dell'intervento. Lo scopo è quello di predisporre "una valutazione conclusiva con cui si dimostra che l'azione di regolamentazione proposta è la soluzione preferibile rispetto alle altre opzioni, inclusa quella di lasciare immutata la situazione esistente («opzione nulla»).

L'elemento qualificante di questa prima fase è costituito dalla fissazione degli obiettivi e delle motivazioni del provvedimento attraverso la consultazione con i diversi soggetti, pubblici e privati, interessati alla sua adozione. Quello che si delinea è dunque un procedimento istruttorio finalizzato all'emersione di interessi, esigenze e aspettative connessi alla produzione dell'atto.

La seconda fase si realizza, invece con la stesura di una scheda finale (allegato C), volta sia a verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare, sia a simulare "gli effetti dell'intervento sull'organizzazione e sull'attività della pubblica amministrazione e sull'attività dei destinatari diretti e indiretti", i cui dati devono essere riportati al momento della discussione dello schema in Consiglio dei Ministri (o al momento dell'adozione del regolamento ministeriale).

Proprio sotto il profilo della misurazione dell'impatto sui destinatari, alcuni commentatori

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

hanno osservato come l'analisi richiesta fosse particolarmente complessa, ponendo problemi di fattibilità, soprattutto in considerazione della necessità di individuare “categorie di costi-benefici economici e finanziari inerenti agli aspetti di produttività, crescita economica, reddito concorrenza e occupazione” e che con procedure di consultazione devono essere individuati i soggetti “titolari di costi e benefici interni ed esterni, diretti ed indiretti, tangibili ed intangibili.”

La direttiva e le relative schede allegate risultano, infatti piuttosto laconiche sulle modalità per effettuare la simulazione richiesta, esse indicano obiettivi, elementi sistematici e procedurali, ma non metodi, tecniche e parametri di valutazione per l'analisi costi-benefici.<sup>120</sup>

Il documento, in conclusione, prevede anche la predisposizione di alcuni strumenti di ausilio “alla concreta realizzazione dell'AIR”, in primo luogo “una guida essenziale alla realizzazione dell'AIR... predisposta con l'ausilio del Dipartimento della Funzione Pubblica, dal Nucleo d'intesa con il DAGL” e in un secondo momento, al termine della fase di sperimentazione di un anno, di un vero e proprio “manuale di pratiche di redazione dell'AIR”, nonché dalla espressa prefigurazione di un monitoraggio sull'attuazione della Direttiva, da parte del DAGL e del Nucleo.

Sulla base dei dati ricavati dal monitoraggio, al termine della fase di sperimentazione, il DAGL, in collaborazione col Nucleo, predisporrà una relazione sugli “effetti e i risultati” dell'analisi di impatto della regolamentazione, dalla quale non si escludeva che potesse discendere la necessità di rivedere, anche in profondità, i contenuti della direttiva del 27 marzo 2000, o di integrare le previsioni presenti nella l. n. 50/1999.<sup>121</sup>

Quello che si comprende di questa prima fase sperimentale è quindi che le amministrazioni avrebbero dovuto operare con un approccio incentrato sul concetto di *learning by doing*, anche se questo avesse comportato, almeno in un primo periodo, valutazioni di impatto fra loro disomogenee e poco comparabili.

120 MIDENA, E. 2001.

121 LUPO, N., 2000a.

#### 4. La guida alla sperimentazione.

Con la Circolare n. 1 del 16 Gennaio 2001, veniva presentata, la prima *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, predisposta dal Nucleo, d'intesa con il DAGL e con il supporto tecnico del Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento affari economici (DAE).<sup>122</sup>

La Circolare ricalcava nei contenuti la Guida, pubblicata nel Dicembre del 2000 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Guida, intesa come strumento di supporto per gli operatori coinvolti nelle procedure di analisi di impatto, in attesa della stesura di un definitivo "Manuale di pratiche di redazione dell'AIR", così come previsto dalla Direttiva del Marzo 2000, segnava l'avvio della fase di sperimentazione.

Essa conteneva "gli schemi concettuali e le indicazioni metodologiche da seguire" e illustrava i passaggi logici in cui si articola un'AIR, riportando anche esemplificazioni e "note per la redazione" aventi lo scopo di facilitare la compilazione delle diverse sezioni in cui si articolano le schede previste dagli allegati della Direttiva.

Per quanto riguarda la programmazione della sperimentazione, la Guida ricordava che il programma degli interventi regolativi aveva una cadenza annuale, ma che si articolava in tre quadrimestri, consentendo, così "aggiustamenti in corso d'opera, sulla base dei consuntivi effettuati alla scadenze intermedie". Aggiungeva inoltre, che il programma doveva indicare "le ragioni politiche che motivano l'intervento e i vincoli normativi che ne limitano la realizzazione... e gli eventuali obblighi di emanazione delle normative (di livello legislativo e regolamentare), derivanti da previsioni legislative." Per ogni intervento era dunque necessario verificare preliminarmente "l'impatto politico, cioè la capacità di attuare in misura più o meno considerevole gli obiettivi programmatici di settore" e "l'impatto socio-economico" ossia la capacità di incidere su una certa platea di destinatari, tenendo adeguatamente conto delle risorse disponibili di personale e di mezzi.

Sotto il profilo organizzativo il documento sottolineava come la Direttiva del 2000 imponesse un adeguamento delle strutture amministrative che la dovevano attuare, poiché

---

<sup>122</sup> La Guida, in calce alla Circolare n. 1, 16 Gennaio 2001 è disponibile al link: [http://www.retenuvv.it/documenti/utilita/Guida\\_AIR.pdf](http://www.retenuvv.it/documenti/utilita/Guida_AIR.pdf)

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

“L’AIR richiede la costruzione di sistemi informativi, nonché l’applicazione di metodologie per le quali non sempre le amministrazioni sono sufficientemente attrezzate.” A questo proposito, come primo passo per agevolare lo svolgimento dell’AIR da parte degli uffici legislativi richiamava il d. lgs. n. 303 del 1999 che prevedeva che l’organizzazione del settore giuridico-legislativo degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro dovesse avvenire in modo da assicurare: “il raccordo permanente con l’attività normativa del Parlamento, l’elaborazione di testi normativi del Governo, garantendo la valutazione dei costi della regolazione, la qualità del linguaggio normativo, l’applicabilità delle norme introdotte, lo snellimento e la semplificazione della normativa, la cura dei rapporti con gli altri organi costituzionali, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato”. Aggiungendo che sul piano operativo le attività di analisi avrebbero dovuto essere effettuate sempre con il diretto coinvolgimento degli uffici competenti, normalmente in grado di raccogliere ed elaborare i dati necessari e che per ottenerlo gli uffici legislativi e quelli operativi avrebbero dovuto seguire alcuni criteri di massima:

- l’individuazione dei funzionari dell’ufficio legislativo stabilmente addetti all’analisi, che dispongano di specifiche competenze e capacità;
- la designazione da parte degli uffici di livello dirigenziale generale di funzionari competenti nella materie da regolare, che collaborino stabilmente con l’ufficio legislativo;
- la partecipazione dei dirigenti dei dipartimenti o delle direzioni generali alla formazione dell’agenda.

Inoltre, veniva prevista anche la possibilità di “ricorrere all’ausilio di ulteriori funzionari dotati della competenza tecnica richiesta nel caso concreto, nonché di esperti esterni” e anche di forme di coordinamento aggiuntivo fra le diverse amministrazioni nelle materie in cui esistevano attribuzioni ripartite o complementari.

Per quanto concerne la programmazione della sperimentazione, la Circolare prevedeva che ciascuna amministrazione avrebbe dovuto indicare al DAGL un massimo di cinque interventi normativi per l’AIR, fra quelli ritenuti maggiormente importanti, dai quali furono però esclusi gli interventi di regolamentazione amministrativa (come bandi, circolari etc.).

Prima di passare ad un’analisi specifica delle due schede dell’AIR, il documento dava conto di come dovesse essere effettuata la valutazione della sperimentazione, disponendo che, al termine di quella fase ciascuna amministrazione avrebbe dovuto predisporre, a cura del responsabile della redazione dell’AIR, un *report* di autovalutazione sulle attività svolte,

da trasmettere al Nucleo. Tali valutazioni avrebbero dovuto riguardare le risorse umane e tecnologiche adoperate, le fonti informative utilizzate, le metodologie di valutazione, i risultati conseguiti, le criticità incontrate e gli strumenti di supporto forniti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, su cui il Nucleo avrebbe redatto una relazione conclusiva sugli esiti complessivi della sperimentazione.

Nella consapevolezza che la Guida non potesse essere l'unico strumento di supporto alla sperimentazione, nonostante se ne fosse assicurata la circolazione fra le amministrazioni, fu istituito presso il DAGL un servizio di *help desk* con la funzione di fornire suggerimenti operativi sui singoli provvedimenti inclusi nel programma di sperimentazione. La struttura, composta da funzionari del DAGL, del Nucleo, del DAE e del Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), dal Marzo 2001 ha lavorato essenzialmente su tre aree:

- la sperimentazione delle metodologie di AIR su alcuni casi-pilota;
- la realizzazione di percorsi formativi specifici per i funzionari incaricati di effettuare l' AIR nelle singole amministrazioni centrali;
- la realizzazione di interventi di comunicazione per favorire la diffusione delle attività e dei risultati della sperimentazione.

La scelta di creare una molteplicità di strumenti per supportare la sperimentazione rispondeva alla “convinzione che una «rivoluzione culturale», quale l'introduzione dell' AIR dovesse essere supportata, non solo – nelle fasi realizzative – con l'apporto di specialisti e di esperti, ma anche e soprattutto con interventi formativi di «sensibilizzazione» che, ancor prima di proporre tecniche di analisi più o meno sofisticate, consentissero di approfondire e di discutere i contenuti della direttiva e della «Guida», di condividere e fare proprio il senso dell' AIR quale strumento di «qualità» della regolazione che...richiede di modificare radicalmente logiche e tecniche di progettazione normativa.”<sup>123</sup>

---

123 MORFUNI, E., 2002.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## 5. La prima review dell'OCSE.

Il 4 Aprile del 2001 veniva presentato a Palazzo Chigi il rapporto dell'OCSE sulla riforma della regolazione in Italia, il quale permetteva una prima valutazione della performance italiana in materia.<sup>124</sup>

Nella *review* si dava conto dei numerosi mutamenti politici e istituzionali che avevano caratterizzato l'Italia nel decennio 1990-2000 e di come questi fossero il prodotto di una nuova sensibilità nei confronti del tema della qualità della normazione, stimolata anche dalle numerose esperienze internazionali.

Quello che emergeva dal rapporto dell'OCSE era una nuova consapevolezza, ossia quella che la complessità normativa poneva un grave problema di deficit democratico.

La *review* dimostrava come, anche in Italia, la qualità delle regole fosse intesa sempre più come una politica al di sopra delle maggioranze partitiche. Essa si era infatti dimostrata in grado di coinvolgere gli interessi generali e permanenti della collettività e anche di essere una politica generale trasversale tutti i settori, in grado di garantire la funzionalità del sistema politico-amministrativo e di coinvolgere organi in posizione di indipendenza fra loro (Parlamento, Governo, autonomie territoriali, autorità indipendenti).<sup>125</sup>

Secondo l'OCSE, molti dei fattori che erano stati responsabili della produzione qualitativamente scadente della regolazione, erano stati individuati, ponendo le basi per un rinnovamento effettivo.

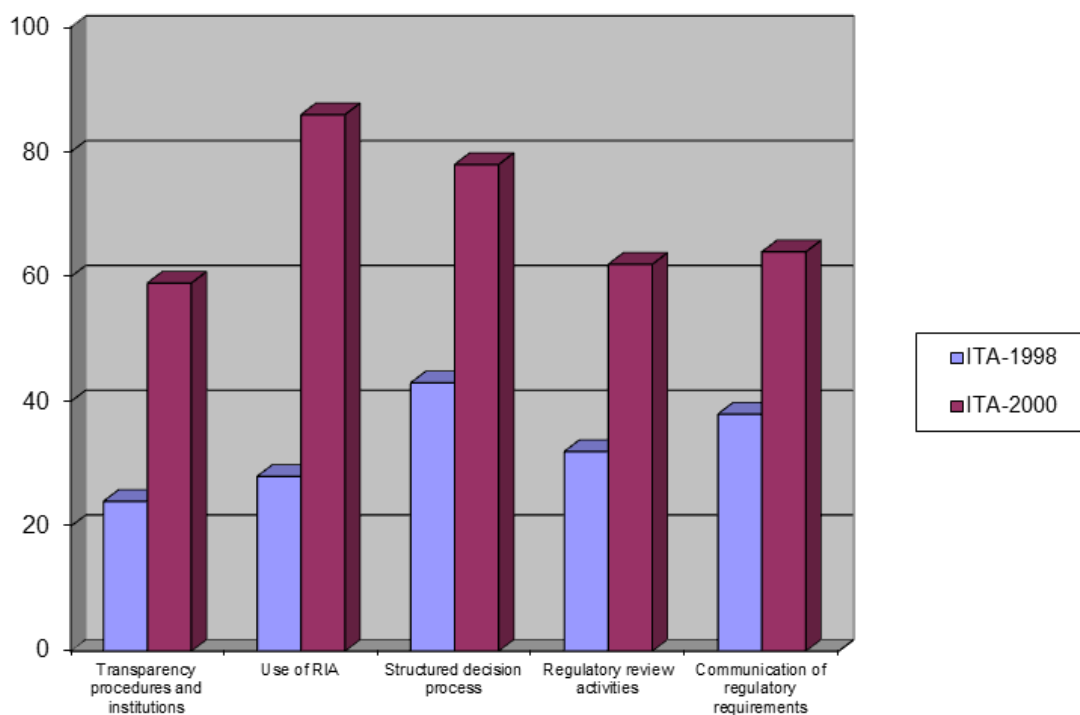
Di rilievo, per l'OCSE, la sistematizzazione, fra il 1998 e il 2000 dell'utilizzo dei cinque maggiori strumenti per la qualità della regolazione il cui utilizzo avrebbe permesso nel lungo periodo, sia di migliorare le relazioni fra la pubblica amministrazione, lo Stato, i cittadini e il mercato sia di incentivare gli investimenti e la crescita.

---

124 OECD, 2001.

125 DE GIORGI, M. 2002.

Figura 3. Progressi nell'utilizzo degli strumenti di qualità della regolazione in Italia, 1998-2000



Fonte.: OECD, The regulatory reform in Italy, 2001.

Gli orientamenti avviati negli anni immediatamente precedenti alla *review*, avevano secondo l'OCSE tre principali direttrici: la razionalizzazione della normative esistente, attraverso complessi programmi normativi di deregolamentazione, delegificazione e codificazione; il miglioramento dell'istruttoria normativa quale momento centrale del processo di produzione, attraverso strumenti come l'AIR, l'ATN e il rafforzamento della consultazione pubblica e infine, il processo di progressivo adeguamento dell'amministrazione, attraverso la legge di semplificazione annuale.

Fra le recenti riforme ad alto potenziale di miglioramento della qualità della regolazione, il rapporto, segnalava l'utilizzo dell'AIR.

Il sistema di AIR implementato dall'Italia e l'istituzione di organi quali in Nucleo e l'Osservatorio venivano giudicato positivamente dall'OCSE, poiché considerati in grado di fornire la struttura su cui costruire le nuove decisioni regolative, anche se la sfida del futuro sarebbe stata, su questo il *report* non lasciava dubbi, far divenire ciò che era considerato



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

sperimentale, parte integrante delle attività amministrative ordinarie.

Nonostante le buone intenzioni e i numerosi passi avanti, l'OCSE segnalava la presenza nel sistema italiano di molti punti irrisolti nell'ambito della regolazione.

In primo luogo constatava gli alti costi di adeguamento e le difficoltà nell'implementazione della normativa a cui erano ancora sottoposti cittadini e imprese. I costi gravosi e non necessari erano spesso dovuti all'accumulazione delle norme e alla mancanza di coordinamento fra il Governo centrale e quelli locali. L'OCSE proponeva a questo proposito la sistematizzazione di forme di valutazione *ex ante* degli impatti delle misure adottate e suggeriva che uno strumento come l'AIR poteva costituire un buon punto da cui iniziare a lavorare.

Un altro problema evidenziato dalla *review* era la mancanza di un criterio che definisse i casi di esclusione dall'AIR per quelle misure per cui si prevedevano impatti limitati, la cui esenzione veniva giustificata caso per caso. Il rischio, chiariva l'OCSE era quello di aprire la porta alla politicizzazione dell'intero processo e al limite, anche all'abuso dei casi di esclusione.

Un terzo limite del sistema era il fatto che nonostante la guida predisposta nel 2000 avesse enfatizzato la necessità di utilizzare metodi come quello dell'analisi costi-benefici (CBA), questa disposizione era rimasta facoltativa, non vincolando, con legge, ad effettuare alcun tipo di analisi che fornisse una misura quantitativa degli impatti previsti. A questa lacuna se ne aggiungeva una quarta, relativa agli "*skill levels*" dei funzionari che si occupavano di regolazione, considerati assolutamente inadeguati, soprattutto in termini di capacità analitica dei dati quantitativi. A questo proposito l'OCSE suggeriva di approfittare dell'accordo di collaborazione fra le amministrazioni e il l'Istituto Nazionale di Statistica, altra questione piuttosto annosa.

Il *report* segnalava anche la necessità di effettuare consultazioni pubbliche, in particolare nella forma del "*notice and comment*" col fine di integrarvi le pratiche di analisi di impatto così da aprire le procedure a tutti gli interessi, valorizzare il principio di trasparenza e quello di responsabilità. Valutava, inoltre con una certa perplessità il fatto che l'AIR venisse applicata solo agli atti del governo, escludendo, invece, gli atti di regolazione emanati da altri organi, come la autorità indipendenti (anche se la Legge di Semplificazione per il 2000 ne aveva previsto l'utilizzo facoltativo).

Veniva, inoltre sottolineata la sovrabbondanza di organi deputati al controllo della qualità della regolazione. Il principale fra questi era naturalmente il Dipartimento per gli

Affari Giuridici e Legislativi costretto, peraltro, ad un carico di lavoro considerato assolutamente eccessivo, che lo avrebbe portato a sminuire la profondità e la serietà della sua valutazione. Oltre al DAGL e al Nucleo c'erano altri organi che partecipavano al “*regulatory management*”, questi ultimi, però, segnalava l'OCSE, non solo non risultavano concretamente necessari, ma producevano l'effetto di complicare ulteriormente il sistema, fra questi: il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, la Corte Costituzionale, le autorità indipendenti e specificatamente, nel caso dell'AIR anche il Dipartimento per gli Affari Economici e il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Infine, il rapporto metteva in luce con un certo sarcasmo la circostanza per cui nonostante le riforme italiane richiamassero a obiettivi e principi fortemente ambiziosi come quelli dell'*accountability* e della cultura dei risultati, nella pratica non c'erano state, fino a quel momento, azioni concrete in quel senso, volte dunque alla responsabilizzazione e al miglioramento della trasparenza sui risultati delle riforme stesse. In definitiva si era ancora legati alla tendenza a valutare i progressi fatti in termini di modifiche ai testi normativi, piuttosto che in termini di *out come* concreti.

La *review* concludeva, nonostante la lunga lista di aspetti da migliorare, con un giudizio positivo, si dichiarava infatti, che l'Italia del 2001 era molto diversa da quella degli anni Novanta e che considerata la situazione al punto di partenza, le difficoltà incontrate nell'implementazione delle riforme e anche la durata media dei Governi, i progressi fatti nel decennio erano notevoli.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> *Impressive* nel testo, Chapter 7, disponibile al link: [Conclusions and Policy Options for Regulatory Reform](#).

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## CAPITOLO VI

### La sperimentazione

#### 1. L'organizzazione della sperimentazione.

Il primo aspetto da comprendere, per quanto attiene al percorso di sperimentazione, è il suo assunto di base, ossia le motivazioni di fondo che hanno indotto ad avviare il periodo di prova su un numero selezionato di casi

L'allora coordinatore dell'*help desk* per l'analisi di impatto, Alessandro Natalini, spiega in una pubblicazione del 2000 le considerazioni che avevano motivato tale scelta.<sup>127</sup>

La prima motivazione che emerge era quella di “testare sul campo le metodologie di valutazione dei costi e dei benefici della regolamentazione giuridica.”<sup>128</sup> L'obiettivo, dunque, era quello di verificare l'applicabilità di tecniche utilizzate da altri paesi al nostro processo di produzione normativo, al nostro sistema delle fonti e anche alle nostre riforme umane e informative.

La seconda esigenza era quella di verificare concretamente le alterazioni che l'introduzione dell'AIR avrebbe prodotto all'*iter* di formazione degli atti normativi, “influenzando in modo determinante i rapporti fra i singoli Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri e fra il Governo nel suo complesso e il Parlamento.”<sup>129</sup> Questo, poiché le disposizioni previste dalla Direttiva 27 Marzo 2000 avevano introdotto elementi molto innovativi soprattutto nel ruolo della Presidenza del Consiglio, che se originariamente era coinvolta solo a valle del processo di produzione dello schema di atto normativo, diveniva, invece, ora organo di coordinamento dell'azione di regolamentazione, assumendo compiti più incisivi dei precedenti.

La terza ragione che aveva spinto alla sperimentazione era quella di “mettere a punto dei

---

127 NATALINI, A., 2000.

128 *Ibidem*, p. 109.

129 *Ivi*.

criteri per la selezione degli atti normativi da sottoporre ad AIR.”<sup>130</sup> L'intento era quello di trovare un punto di equilibrio fra la necessità di circoscrivere l'ambito di applicazione dell'AIR ai soli atti significativi e quella di comprenderne l'applicazione a tutti quelli con determinate soglie di rilevanza economica, o sociale d'impatto sui destinatari.

Una quarta risiedeva nella necessità di individuare quali fossero i mutamenti organizzativi che l'introduzione dell'AIR avrebbe comportato. In particolare, si faceva riferimento da un lato, ai rapporti fra uffici di diretta collaborazione del vertice politico (come gli uffici legislativi) e quelli operativi (come i Dipartimenti e le Direzioni Generali), che partecipano alla preparazione degli schemi di atto normativo. Dall'altro lato, alla predisposizione di forme di raccordo fra le diverse strutture della Presidenza del Consiglio coinvolte nella vicenda (DAGL, Nucleo, Dipartimento della Funzione Pubblica, DAE).

Risultava inoltre fondamentale stabilire della strategie di intervento che consentissero che ogni amministrazione disponesse delle risorse umane e organizzative necessarie per la realizzazione dell'AIR.

Infine, l'ultima motivazione era costituita dal progetto di redazione di un manuale di pratiche AIR rivolto agli operatori coinvolti, che avrebbe dovuto essere aggiornato nel tempo e finalizzato a raccogliere le esperienze realizzate e a diffonderle fra gli operatori coinvolti.

Per quanto riguarda l'organizzazione della sperimentazione, il primo passo compiuto, come già specificato, è stato quello di redigere una Guida alla sperimentazione con cui furono individuati, oltre ai passaggi logici in cui si articola l'AIR, anche le modalità di organizzazione del processo.

Il secondo *step* è stato quello di individuare le persone che avrebbero partecipato alla sperimentazione e naturalmente i casi su cui applicare l'AIR.

Per quanto riguarda il primo profilo è stato realizzato un programma di formazione attraverso la realizzazione di sessioni intensive e di giornate di approfondimento “finalizzate ad integrare la preparazione teorica con la condivisione e la valutazione delle esperienze maturate nel corso della sperimentazione”.<sup>131</sup>

Natalini registra, da parte delle amministrazioni, un alto livello di interesse nei confronti

---

130 *Ibidem*, p. 110.

131 *Ibidem*, p. 111.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

di queste iniziative, cui ha partecipato soprattutto personale degli uffici legislativi (circa il 70% dei partecipanti).

Ciascun Ministero ha poi individuato almeno due persone da coinvolgere nella sperimentazione dell'AIR, la prima dotata di esperienze nel campo della progettazione normativa, la seconda nel campo organizzativo e economico.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione della sperimentazione, il coordinatore di allora dell'*help desk*, sottolinea come questo sia stato uno dei problemi più rilevanti fra quelli affrontati.

Mentre infatti la Direttiva del 2000 stabiliva che tutte le nuove proposte di atti normativi da sottoporre al Consiglio dei Ministri, compresi dunque sia gli atti di fonte primaria, che i regolamenti, dovessero essere sottoposti ad AIR, la Guida aveva preferito limitare l'ambito di operatività della sperimentazione. Essa stabiliva che ciascuna amministrazione avrebbe dovuto indicare alla Presidenza del Consiglio non più di cinque interventi normativi di particolare rilevanza, da realizzare in termini di impatto sui destinatari, da cui si escludevano però gli interventi di regolamentazione amministrativa.

La copiosità e la varietà tipologica dei casi trattabili si era, però, all'atto pratico, ulteriormente ridotta a causa del fatto che la sperimentazione era caduta a cavallo fra due legislature. In tale periodo di transizione il numero complessivo delle iniziative si era infatti fisiologicamente contratto, rendendo più difficile la selezione dei casi. Inoltre, con la chiusura della legislatura, i provvedimenti normativi predisposti dal Governo erano stati quasi interamente atti di adempimento di altre norme. Questo spiega perché i casi oggetto di sperimentazione hanno riguardato esclusivamente regolamenti di semplificazione e atti di recepimento di Direttive comunitarie.

I casi oggetto della sperimentazione hanno riguardato quattro regolamenti di semplificazione di procedure, previsti dalle annuali leggi di semplificazione in materia di trasporti eccezionali (n. 112-*sexies* all. 1, l. n. 59/97), nautica da diporto (n. 4, all. A, l. n. 50/99), autorizzazioni all'esercizio dell'attività di autonoleggio e di autorimessa (n. 32, all. A, l. n. 340/2000) ed un provvedimento di recepimento di una direttiva comunitaria in materia di rifiuti.

La scelta si è attestata su casi per i quali non era già stato elaborato uno schema di testo normativo e potessero avere un significativo impatto sui cittadini, le imprese e sull'organizzazione amministrativa e rispetto ai quali sussisteva un obbligo a provvedere da parte del Governo.

Le amministrazioni maggiormente coinvolte nella realizzazione dei casi-pilota furono: il Ministero dell'interno, il Ministero dei trasporti e in misura minore quelli dell'ambiente e delle finanze.

Per quanto riguarda la metodologia utilizzata nel corso della sperimentazione, quello che viene rilevato è che nonostante la Guida prevedesse due fasi operative distinte per realizzare un'analisi di impatto, ossia quella preliminare e quella finale, nel corso dell'esperienza concreta le cose erano andate diversamente. Non era stata, infatti, registrata una netta separazione fra le attività della fase preliminare e rispetto a quelle della fase conclusiva, nei fatti, le schede non erano state predisposte dalle amministrazioni e poi inviate al DAGL e al Nucleo, col fine di ricevere la loro validazione, ma erano state realizzate dai singoli Ministeri, con la partecipazione delle strutture della Presidenza del Consiglio presenti nell'*help desk*. Questo aveva avuto come conseguenza quella di rendere poco distinguibile la linea di demarcazione fra le attività realizzate nella fase preliminare e in quella finale, che peraltro aveva aggiunto ben poco rispetto ai dati emersi in quella precedente.

Sotto il profilo delle consultazioni, spiega ancora Natalini, durante la sperimentazione si è compresa la necessità di predisporre dei programmi di attività che riguardassero le categorie di destinatari da interpellare, le tecniche e le modalità per effettuare le consultazioni e anche le finalità specifiche che vi dovevano essere attribuite. Un punto ulteriormente di rilievo è risultata l'incapacità, per quanto riguarda le tecniche di valutazione, nell'adottare un'analisi costi-benefici completa, imputabile soprattutto alla scarsità di informazioni disponibili.

Infine, uno degli aspetti probabilmente più importanti emersi dalla sperimentazione, è stata la presa di coscienza della necessità di finalizzare l'AIR alla produzione di due distinti report. Il primo di questi "analitico", in cui inserire tutte le informazioni necessarie per chi volesse verificare i passaggi metodologici seguiti per la realizzazione della valutazione. Il secondo *report*, invece, "sintetico", rivolto in via primaria ai decisori pubblici, in cui avrebbero dovuto essere contenuti i principali risultati emersi dall'AIR.

La sperimentazione è stata dunque un'esperienza fondamentale per capire se gli orientamenti e le pratiche predisposte erano effettivamente in grado di costruire un sistema funzionante, anche se, in questo senso, il fatto che essa fosse ricaduta in un periodo a cavallo fra due legislature non ha permesso di conseguire tutti i risultati sperati. Il coordinatore dell'*help desk* spiega come questa coincidenza temporale abbia prodotto conseguenze di diverso tipo. In primo luogo ha imposto una limitazione dei casi trattati, ha inoltre impedito

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

di verificare le modalità di innesto dell'AIR su tipologie di atti normativi di rilievo, come le leggi, le leggi-delega, o le circolari. Ha notevolmente ristretto la rosa di materie prese in considerazione, non ha reso possibile la realizzazione del manuale di pratiche e neanche la definizione dei criteri di selezione dei casi di regolamentazione da sottoporre ad AIR. La selezione di questi, infatti, non può avvenire solo su parametri nominalistici (ad es. solo i regolamenti governativi e non quelli ministeriali, o solo gli atti formalmente indicati come circolari e non quelli che hanno contenuto regolatorio, ma hanno una veste diversa). A tutte le precedenti considerazioni si aggiungeva anche il fatto che il quel particolare periodo era risultato difficile contare su una partecipazione convinta e continua da parte delle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione. Quello che è avvenuto è che nella maggioranza dei casi si era determinata una sorta di sovvertimento dei ruoli, per cui le persone designate dalle amministrazioni all'interno degli uffici legislativi avevano offerto supporto conoscitivo, mentre il compito di elaborare i dati e di applicare le metodologie era stato assunto dall'*help desk*, limitando la possibilità di sperimentare delle modalità di azione compatibili con le effettive conoscenze e capacità di coloro che a regime avrebbero dovuto realizzarle. Infine, è stato rimarcato anche, come nel periodo interessato, la produzione degli atti normativi avesse subito soste e interruzioni spiegabili con il ricambio del personale degli uffici di diretta collaborazione del vertice politico.

Fra le altre criticità riscontrate nel periodo menzionato, in primo luogo, la necessità di responsabilizzare maggiormente i singoli Ministeri nei confronti degli esiti della sperimentazione, magari attraverso un recupero di una direzionalità più pronunciata e anche di forme di coordinamento che assicurino la standardizzazione delle metodologie di valutazione.

Una seconda criticità attiene alle strategie di intervento da seguire per acquisire, all'interno delle amministrazioni, le risorse umane e informative necessarie per lo svolgimento dell'AIR. Questa considerazione era valida soprattutto in relazione al personale operativo nei confronti del quale erano stati avviati programmi di formazione orientati a migliorare le competenze in materia di AIR, quando, invece spesso, erano le competenze di base a non essere adeguate. A questo proposito Natalini faceva riflettere sulla necessità di fare una scelta formativa precisa, ossia di decidere se puntare su una formazione più specialistica del personale interno, o se, in considerazione dei tempi ristretti concessi dai programmi di sperimentazione, assumere nuovo personale che disponesse di conoscenze di base adeguate o, infine se affidarsi a società di consulenza esterne.

L'introduzione dell'AIR richiedeva dunque la necessità di poter disporre di gruppi integrati di diverse professionalità. Non era più sufficiente la sola figura del giurista, in grado di costruire una norma tecnicamente perfetta, occorreva adesso un cambio di impostazione e la valorizzazione di competenze più settoriali e di figure professionali finora marginali nell'amministrazione, come l'economista, lo statista, il sociologo, l'esperto in comunicazione, l'analista di procedure etc.

Ulteriori problematiche sono state rilevate in merito alla disponibilità di informazioni adeguate a realizzare un AIR. Veniva infatti spiegato, come nel corso della sperimentazione, l'attività di raccolta delle informazioni era risultata particolarmente gravosa, soprattutto per il reperimento di dati inseriti negli archivi amministrativi e per la lacunosità e parzialità dei dati, spesso rilevati e trattati con modalità non omogenee a quelle necessarie a fini AIR. Il problema era dunque quello di migliorare il rapporto fra le attività dei centri di produzione e di informazione statistica e le unità amministrative deputate alla valutazione di impatto.

A questa ultima considerazione se ne aggiungeva una ulteriore, ossia quella di sviluppare un buon piano delle consultazioni, queste avrebbero infatti potuto agevolare un approfondimento delle informazioni di cui l'amministrazione era già in possesso, integrandole fra loro e anche precisando l'ambito di intervento, gli obiettivi e i risultati attesi.

Le esperienze presentate indussero il Governo a proseguire la sperimentazione attraverso l'adozione di una nuova direttiva, che aveva lo scopo, da un lato di renderla più efficace, sensibilizzando maggiormente le amministrazioni nello svolgimento dell'AIR, attraverso forme di intervento centralistico da parte della Presidenza del Consiglio. Dall'altra con l'intento di affrontare e risolvere le criticità emerse nel corso della prima fase.

## 2. La Direttiva 21 Settembre 2001.

La nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri *“sulla sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni”* aveva come presupposti, oltre naturalmente alla direttiva 27 Marzo 2000, il Rapporto OCSE sulla riforma della regolazione in Italia, il quale giudicava l'AIR come “una



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

tra le riforme dalle più elevate potenzialità per migliorare la qualità della regolazione”.<sup>132</sup> E anche il fatto che il Consiglio Europeo di Stoccolma, nella conclusioni della riunione del 23-24 Marzo 2001, considerava l’AIR come “uno strumento fondamentale per un regolazione più chiara, semplice ed efficace”.<sup>133</sup>

Questa seconda direttiva assumeva esplicitamente, come finalità immediata, quella di “ridefinire e rendere efficace la sperimentazione” dell’AIR “al fine di una sua graduale applicazione a tutta l’attività normativa del Governo”, ampliando

il numero “dei casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l’attività di formazione dei dipendenti pubblici all’utilizzo dell’AIR”.

L’impianto fondamentale del documento era rimasto quello definito dalla direttiva del 27 marzo 2000, anche se sul piano formale appariva redatta più accuratamente rispetto alla precedente.

Essa, era in primo luogo sottoscritta dal Presidente del Consiglio e non dal Ministro per la Funzione Pubblica, nonostante a quest’ultimo, con il d.p.c.m. 9 Agosto 2001, fosse stata conferita la delega per la semplificazione del sistema di regolazione e per l’attuazione della l. n. 50 del 1999. In secondo luogo, la direttiva era passata per il Consiglio dei Ministri e sottoposta quindi non solo al potere di indirizzo e coordinamento del Presidente, ma “anche a quello che si lega alla precisazione e all’attuazione delle delibere del Consiglio dei ministri.”<sup>134</sup>

Nella direttiva 21 Settembre 2001 venivano dettati alcuni indirizzi sulla sperimentazione, che miravano a: responsabilizzare i singoli Ministeri nella realizzazione delle analisi, sviluppare le capacità tecniche necessarie all’interno delle singole amministrazioni, ampliare e diversificare il novero dei casi-pilota, definire criteri di individuazione delle ipotesi in cui non è necessario sottoporre lo schema di un atto normativo ad AIR, definire prime modalità di monitoraggio e verifica ex post dell’impatto della regolamentazione (VIR), nonché del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati, realizzare un esteso programma di riqualificazione dei dipendenti pubblici che avrebbero dovuto svolgere le analisi, individuare le modalità più semplici ed efficaci di inserimento

132 OECD, 2001.

133 CONSIGLIO EUROPEO DI STOCCOLMA, Conclusioni della Presidenza, 23 e 24 Marzo 2001.

134 LUPO, N., 2002, p. 15.

dell'AIR nell'ambito del procedimento di progettazione, redazione e approvazione degli atti normativi del Governo, sviluppare forme di coordinamento istituzionale tra il Governo e il Parlamento in materia di AIR, individuare misure di rafforzamento dei settori giuridico-legislativi dei Ministeri, anche con l'inserimento di specifiche professionalità giuridiche ed economico-statistiche.

Per quanto riguarda l' "organizzazione" delle attività, la direttiva costruiva un articolato sistema di indirizzo, promozione e gestione della fase sperimentale che prevedeva la collaborazione di una pluralità di soggetti.

Il primo fra questi era il Comitato di Indirizzo, organo di nuova istituzione, cui spettava il compito della "guida strategica della sperimentazione". Esso è presieduto dal Ministro per la Funzione Pubblica e composto dal capo del DAGL, con funzioni di vice presidente, da un vice segretario generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, designato dal segretario generale, dal capo del DAE, dal capo ufficio legislativo del DFP, dal coordinatore del Nucleo e dal direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA).

Il Comitato è dotato di incisivi poteri per correggere le disfunzioni che si dovessero eventualmente presentare, la direttiva stabilisce che esso debba provvedere a formulare indirizzi e indicazioni per:

- a. definire ed aggiornare un apposito "piano operativo della sperimentazione";
- b. approvare un "piano di formazione" per la fase sperimentale predisposto e poi realizzato dalla SSPA;
- c. coordinare le attività di comunicazione istituzionale sull'AIR;
- d. individuare, a seguito di consultazione con i singoli Ministeri, almeno venti casi di sperimentazione riconducibili a diverse tipologie di atto normativo (disegno di legge, decreto legislativo, regolamento governativo, regolamento ministeriale, provvedimento di attuazione di direttiva comunitaria), il compito probabilmente più importante del Comitato;
- e. verificare l'andamento della sperimentazione, adottando tutte le misure necessarie per assicurarne l'efficacia e valutarne i risultati;
- f. approvare il manuale delle pratiche per la realizzazione dell'AIR;
- g. e infine, ridefinire la realizzazione dell'AIR sulla base di una o più griglie metodologiche, differenziate a seconda del tipo di intervento normativo e verificare l'opportunità del modello di AIR basato su una doppia fase di analisi (preliminare e finale). Questa funzione, fra quelle attribuite al Comitato, rappresentava probabilmente, uno degli

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

aspetti più interessanti della nuova direttiva, poiché enfatizzava con forza il carattere sperimentale del sistema di analisi di impatto, rispetto alla disciplina precedente.<sup>135</sup>

Il secondo soggetto coinvolto, questa volta non nuovo nell'ordinamento italiano, era naturalmente il DAGL al quale veniva assegnato il ruolo di coordinatore delle "attività dei diversi Ministeri" e anche il compito di valutare, col supporto del Nucleo, "l'AIR (sia preliminare che finale) prodotta dai singoli Ministeri, demandando alle amministrazioni, laddove necessario, di operare integrazioni."

Questa formulazione risultava, peraltro particolarmente importante, poiché sembrava aver chiarito, almeno in parte, l'approccio un po' ambiguo della direttiva 27 marzo 2000 nel disciplinare i rapporti fra il DAGL e il Nucleo nella verifica delle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione.

Infine, la direttiva introduceva una nuova importante figura, quella del "referente per l'analisi di impatto della regolamentazione". Il referente, individuato dal Ministero sarebbe stato "responsabile nei confronti del comitato di indirizzo dell'andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero. A tal fine aveva il compito di coinvolgere "i singoli uffici di settore" per la realizzazione dell'analisi di impatto per ciascuno dei casi-pilota all'uopo prescelti.

Il referente doveva dunque essere adeguatamente qualificato per richiedere ed ottenere tutte le informazioni e i dati in possesso delle strutture operative del proprio dicastero. In corrispondenza si poneva quindi un preciso impegno delle amministrazioni a fornire al referente adeguato supporto, anche in termini funzionali (prevedendo, cioè, una cooperazione fra gli uffici tecnici e quelli operativi).

In sostanza, quello che si voleva realizzare era una rete di professionalità specifiche sull'AIR, che svolgesse il duplice fine di migliorare il livello di conoscenza delle tecniche di valutazione di impatto e di rappresentare una struttura dotata di una certa stabilità ed efficienza nei collegamenti sia tra i diversi Ministeri e la Presidenza del Consiglio sia con gli uffici interni alle singole amministrazioni.<sup>136</sup>

Per quanto concerneva la nuova attività di sperimentazione, questa fu suddivisa in

135 SAVINI, G., 2002.

136 SAVINI, G., 2002.

quattro fasi “secondo il calendario stabilito dal Comitato”.

La prima fase prevedeva la costituzione del comitato di indirizzo, l'individuazione dei referenti, la predisposizione del piano operativo iniziale della sperimentazione e di quello di formazione e anche l'individuazione dei casi oggetto della sperimentazione. Nella seconda fase era stata prevista la realizzazione della sperimentazione e del programma di formazione. Nella terza e nella quarta, infine, rispettivamente la predisposizione del rapporto finale di valutazione, la definizione delle modalità di introduzione a regime dell'AIR la redazione del manuale di pratiche per la realizzazione dell'AIR.

Più in generale dunque, quello che caratterizzava la nuova direttiva rispetto alla precedente sembrava essere un approccio più graduale e cauto nei confronti della sperimentazione, frutto forse anche dell'esperienza solo in parte soddisfacente della fase che si era appena conclusa e una rinnovata attenzione ai temi della formazione.

Nonostante però, l'inaugurazione di un approccio più riflessivo in materia di analisi di impatto della regolazione, la direttiva continuava a lasciare irrisolte alcune questioni importanti.

La prima di queste concerneva la questione di quali dovessero essere gli organi coinvolti nel procedimento di redazione dell'AIR.

L'ambiente istituzionale in questione si era, infatti, notevolmente complicato con l'evoluzione normativa, creando un sistema stratificato di organi e strutture di diversa natura.

Si era assistito ad una revisione degli equilibri sanciti dalle disposizioni precedenti, che vedevano il Nucleo in posizione preminente nella fase di sperimentazione. Adesso, ad un parziale arretramento di posizione del Nucleo si era creato un parallelo rafforzamento del ruolo del DAGL e di quello delle strutture dei singoli Ministeri, soprattutto in considerazione della nuova figura del “referente”, il tutto condito dal ruolo di coordinamento del Comitato di Indirizzo.

Un altro aspetto rimasto piuttosto vago era quello che riguardava l'esplicitazione dei tempi di sperimentazione dell'AIR. La direttiva rimetteva infatti, al Comitato di Indirizzo la determinazione delle quattro fasi che avrebbero composto il calendario, prefigurando però, un implicito rinvio dei termini, così come sanciti dalla direttiva 27 Marzo 2000, che aveva stabilito che la sperimentazione avrebbe avuto la durata di un anno al termine del quale era prevista la redazione di un “manuale di pratiche”AIR.

Un ulteriore aspetto annoso della direttiva era la mancata esplicitazione di quali dovessero

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

essere i criteri di scelta dei venti casi di sperimentazione. Il documento definiva infatti, quale potesse essere la natura di tali atti normativi ossia “disegno di legge, decreto legislativo, regolamento governativo, regolamento ministeriale, provvedimento di attuazione di direttiva comunitaria”, e anche il fatto che questi sarebbero stati individuati “a seguito di consultazione con i singoli Ministeri”, ma non la logica con cui selezionarli. Dovevano essere scelti poiché più significativi politicamente, o perché i margini di intervento per una valutazione di tipo tecnico erano più ampi?

In quarto luogo, la direttiva mancava di affrontare i problemi relativi ai caratteri propri dell'AIR, ai rapporti con l'istruttoria legislativa e in particolare con le relazioni tecniche che le commissioni parlamentari possono richiedere al Governo, come disposto dall'art. 5, c. 2° della legge n. 50 del 1999 e dell'Art. 79 del regolamento della Camera.

Un altro aspetto per il quale la nuova direttiva non introduceva significative innovazioni, ma anzi, risultava meno chiara della precedente riguardava la disciplina della sanzione in caso di scheda AIR giudicata non adeguata.

Mentre infatti, la direttiva 27 Marzo 2000 prevedeva che se il DAGL, anche su segnalazione del Nucleo, avesse ritenuto carenti o insufficienti l'ATN o l'AIR, avrebbe restituito lo schema dell'atto all'amministrazione proponente, con le indicazioni operative alle quali attenersi nella redazione, integrazione o rettifica.

Si desumeva inoltre che, comunque, il Consiglio dei Ministri avesse in ogni caso il potere di esaminare un atto la cui scheda AIR fosse stata valutata insufficiente. Se, infatti, il vertice politico avesse deciso di procedere comunque all'adozione del provvedimento, il compito del DAGL si esauriva in un obbligo di segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La direttiva 21 settembre 2001 era sull'argomento un po' laconica. Il testo, al punto II, 4 prevedeva infatti unicamente, che il DAGL in caso di AIR non adeguata demandasse alle amministrazioni, “laddove necessario, di operare integrazioni”. L'impressione era dunque che non si fosse voluto entrare nello specifico della procedimentalizzazione sancita con le disposizioni precedenti, ma che la scelta di fondo fosse stata mantenuta, ossia quella di lasciare il vertice politico libero di procedere anche in caso di schede AIR giudicate insufficienti.

Infine, un'ultima criticità rilevata era quella della “mancanza di un criterio di esenzione ragionevole che, visti gli alti costi dell'attività di valutazione dell'impatto regolativo, evitasse un inutile dispendio di risorse, concentrando l'analisi di impatto sui provvedimenti più

significativi.”<sup>137</sup>

Alcuni commentatori avevano suggerito che in Italia, almeno per i primi anni, sarebbe stato opportuno prevedere, anche “a regime”, un numero limitato di provvedimenti sui quali realizzare l’AIR nell’ordine di qualche decina l’anno e solo tra quelli con costi elevati per i destinatari e non rientranti nel programma sul quale il governo ha ricevuto il voto di fiducia.

Un ulteriore consiglio avanzato, riguardava poi quello di definire una procedura di programmazione, magari con cadenza semestrale, con linee di indirizzo in preconsiglio, o addirittura in Consiglio dei Ministri.<sup>138</sup>

Una breve considerazione merita infine il punto I, 3, lett. d) della direttiva 21 Settembre 2001, il quale introduceva nel nostro ordinamento la verifica *ex post* dell’impatto della regolamentazione (VIR) fra le finalità della sperimentazione. Tale previsione rimaneva, però, piuttosto oscura, in ragione del fatto che della VIR, non veniva fatta ulteriore menzione nei punti successivi della direttiva, lasciando la questione totalmente insoluta.

### 3. Integrazioni alla normativa.

Nel periodo successivo all’avvio della seconda fase di sperimentazione, inaugurato con la direttiva 21 Settembre 2001, si è assistito ad un affinamento dell’impianto ordinamentale predisposto fino a quel momento.

Alcuni commentatori ritengono che il periodo di sperimentazione abbia avuto, in questo senso, una funzione pre-normativa, attribuitale in modo forse non del tutto consapevole, facilitando, attraverso l’individuazione delle lacune e dei completamenti del sistema, il consolidamento dell’AIR, come istituto generale.<sup>139</sup>

Fra le disposizioni che in vario modo hanno tentato di colmare l’incompletezza della normativa:

---

137 SAVINI, G., 2002.

138 Ibidem, 2002.

139 GRECO, N. (a cura di), 2003.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

- L'art. 11 della l. 137 del 2002 recante “Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici” ha stabilito la soppressione, a decorrere dal 30 Giugno 2002, del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure. Ha previsto, inoltre l'istituzione di “un ufficio dirigenziale di livello generale, alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica e composto da non più di due servizi, con il compito di coadiuvare il Ministro nell'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure” e anche che con decreto del Presidente del Consiglio fossero istituiti, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, “ non più di due servizi con il compito di provvedere all'applicazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione... nonché alla predisposizione di sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini”.
- L'art. 17 del DPCM 23 Luglio 2002 recante “*Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri*” sotto la rubrica *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi* alla lettera f) stabilisce che esso:
  - cura l'elaborazione delle metodologie in tema di AIR;
  - coordina e sovrintende all'applicazione delle direttive del Presidente del Consiglio in materia di AIR,
  - coordina e sovrintende all'introduzione delle relative procedure nelle pubbliche amministrazioni;
  - coordina e sovrintende alla formazione del relativo personale.
- Tale competenza del DAGL in materia di AIR viene inquadrata dalla norma in un contesto più ampio di cui si mettono in evidenza i seguenti aspetti:
  - il DAGL “e) verifica con l'ausilio delle amministrazioni dotate delle necessarie competenze tecniche, le relazioni e le analisi appositamente previste e predisposte a corredo delle iniziative legislative del Governo, curando che esse indichino il quadro normativo nazionale e comunitario di riferimento, gli eventuali precedenti della Corte costituzionale, gli obiettivi perseguiti e la congruità dei mezzi previsti, gli oneri che le nuove disposizioni impongono ai cittadini alle pubbliche amministrazioni e alle imprese.”;
  - il DAGL “h) verifica le relazioni predisposte dalle amministrazioni su richiesta degli organi parlamentari;
  - i) coordina e promuove l'istruttoria relativa all'iniziativa regolamentare del

Governo;

- l) attua la revisione tecnico-formale dei testi normativi e redige regole tecniche di redazione degli stessi;
  - m) compie le analisi e formula le proposte di revisione e semplificazione dell'ordinamento legislativo esistente".
- L'art. 14 del Dpcm 30 Dicembre 2002 recante "*Organizzazione interna del Dipartimento della funzione pubblica*" sotto la rubrica "*Ufficio per l'attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure*" stabiliva che l'Ufficio:
    - coadiuva " il Ministro nell'attività nell'ambito del comitato di indirizzo per la guida strategica per la sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione";
    - supporta gli altri uffici del Dipartimento anche in ordine all'AIR "ed all'applicazione di tecniche di semplificazione procedimentale".
  - L'art. 12 della legge 29 Luglio 2003, n. 229, recante "*Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione- Legge di semplificazione 2001*" imponeva alle autorità amministrative indipendenti di dotarsi "di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione dei atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione. Prevedeva inoltre, che le autorità trasmettessero "al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate".<sup>140</sup>

E infine, qualche tempo dopo, l'art. 3 della l. n. 80 del 2005, commi 6-*duodecies* a 6-*quaterdecies* e l'art. 10-*bis*, commi da 2 a 4 della l. n. 248 del 2005, che disponevano rispettivamente: il primo l'istituzione, fino al 31 Dicembre 2007, di una Commissione presso il Dipartimento della funzione pubblica come struttura di supporto al Ministro nello svolgimento delle attività di propria competenza.

---

<sup>140</sup> GRECO, N. (a cura di), 2003.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Il testo non specificava la natura delle funzioni attribuite alla Commissione, tuttavia, nella relazione illustrativa del disegno di legge governativo A.C. 5736, la Commissione veniva definita “struttura di supporto al ministro” con funzioni di coordinamento volte a ricondurre ad unità i singoli interventi di semplificazione, riassetto e qualità della regolazione. Il secondo stabiliva invece che il Dipartimento per la funzione pubblica avrebbe potuto avvalersi, per un periodo massimo di quattro anni, di un contingente di personale pari a 30 unità, col fine di rafforzare talune attività di competenza del Dipartimento tra le quali quelle attinenti alla semplificazione delle norme e delle procedure amministrative.

#### 4. Formazione e informazione.

Uno dei caratteri che definisce l'analisi di impatto della regolazione come strumento polivalente e complesso è la sua capacità di produrre, nell'ambito del medesimo processo normativo, sia i presupposti per la sua realizzazione, sia un *feedback* sulla sua reale funzionalità, quest'ultimo attraverso la VIR, introdotta con la direttiva 21 Settembre 2001.

La realizzazione di queste sue potenzialità ricorre però solo in parallelo all'esistenza di alcuni presupposti che consentano “la progettazione istituzionale di amministrazioni sensibili al mutamento socio-economico e al concreto impatto delle proprie attività” e anche una profonda “modificazione culturale, riguardante il personale pubblico.”<sup>141</sup>

I presupposti a cui si fa riferimento sono i programmi di formazione del personale adibito alla realizzazione dell'AIR e la disponibilità di fonti informative a supporto dei processi di costruzione dei dispositivi di regolamentazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, uno dei meriti della direttiva del 2001 è stato sicuramente quello di portare al centro dell'attenzione il tema della formazione, attestando un reale impegno da parte del Governo di allora, per l'effettivo inserimento dell'AIR nella prassi amministrativa italiana, “impegno in mancanza del quale sarebbe impossibile superare le resistenze che una innovazione della portata dell'AIR non può non suscitare.”<sup>142</sup>

141 LA SPINA, A., 2003, p. 4.

142 LA SPINA, A., 2003, p. 11.

In realtà, il richiamo alla necessità di risorse umane qualificate per la realizzazione dell'AIR era già stato inserito nella l. 50/1999 e lo si è ritrovato poi, anche nell'art. 11 della l. 137/2002, laddove prevede la nomina di diciotto esperti “nominati con le modalità di cui all'articolo 31 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, per un periodo non superiore a tre anni... scelti fra soggetti, anche estranei all'amministrazione, dotati di elevata professionalità nei settori della redazione di testi normativi, dell'analisi economica, della valutazione di impatto delle norme, della analisi costi-benefici (CBA), del diritto comunitario, del diritto pubblico comparato, della linguistica, delle scienze e tecniche dell'organizzazione, dell'analisi organizzativa, dell'analisi delle politiche pubbliche”.

La normativa citata, attribuiva dunque, la responsabilità della formazione primaria in materia di AIR alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA), con uno stretto raccordo funzionale e organizzativo con il DAGL.

I corsi di formazione sull'AIR predisposti dalla SSPA si sono articolati in tre edizioni, fra il Maggio e il Settembre del 2003, coinvolgendo complessivamente oltre sessanta presone, in prevalenza provenienti dagli uffici legislativi dei Ministeri. A partire dal Giugno 2003, il personale coinvolto nella formazione è stato suddiviso in gruppi di lavoro misti guidati dai referenti AIR delle singole amministrazioni e ha lavorato ai primi casi sperimentali.

L'idea di fondo di questo tipo di formazione è stata quella di affidare a coloro che avevano frequentato i primi corsi, la funzione di formatori nei confronti dei loro colleghi del Ministero, così da creare una diffusione della cultura dell'AIR per “gemmazione”. Lo scopo era quello di far uscire dagli uffici legislativi, da cui provenivano la maggior parte dei partecipanti ai corsi, le nozioni di tipo teorico e applicativo apprese e di farle diffondere all'interno di quelle Direzioni generali operative dove si elaborano le bozze originali degli articolati normativi.<sup>143</sup>

Le iniziative di formazione svolte nel corso di questa fase di sperimentazione sono state in definitiva apprezzabili, anche se alcuni commentatori rilevano, in proposito, che la normativa sull'argomento “è di non facilissima comprensione”.<sup>144</sup> Essa infatti, da un lato, conferma che per affrontare i delicati compiti richiesti dall'AIR siano necessari apporti di professionalità di varia caratterizzazione, un *pool* di esperti in diverse discipline in grado

---

143 ZUCCHELLI, C., 2003.

144 LA SPINA, A., 2003, p. 22.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

di corrispondere alla complessità delle pratiche di analisi di impatto. Dall'altro, però, e qui si fa riferimento all'art. 11 della legge 137/2002, non prevede, fra questi esperti e l'amministrazione, un rapporto di lavoro stabile, ma piuttosto contratti rinnovabili, o provvisorie collocazioni fuori ruolo, tali da non integrare realmente queste professionalità nell'organico dei Ministeri, cosa che invece, un reclutamento per concorso di esperti dedicati potrebbe garantire.<sup>145</sup>

Nonostante l'AIR sia un'innovazione di rilievo, da più parti implementata e sponsorizzata, essa ha però, la prerogativa di appesantire inevitabilmente il processo di produzione normativa. Questo è il motivo per cui essa risulta uno strumento ostico a cui adeguarsi per le amministrazioni ed in particolare per quella italiana, immersa com'è nelle sue consolidate e rassicuranti procedure per la formazione dei provvedimenti di regolazione.

Proprio in considerazione di queste difficoltà, la formazione del personale diviene fondamentale, potendo contribuire, entro certi limiti al superamento di quegli ostacoli "strutturali" all'istituzionalizzazione dell'AIR. Fra questi: la resistenza da parte delle burocrazie verso approcci percepiti come estranei da coloro che sono abituati a vedere il proprio lavoro come orientato più al rispetto delle legittimità degli atti che ai risultati, o la resistenza a un'apertura del processo regolativo; o l'insufficienza degli obblighi cui sono sottoposti i regolatori, o anche l'avversità verso la creazione e il consolidamento di gruppi di "tecnici" portatori di saperi poco familiari nella pubblica amministrazione.<sup>146</sup>

Il secondo aspetto, come anticipato, è quello concernente la disponibilità di fonti informative a supporto dei processi di produzione delle regolazione, infatti "le informazioni e i dati della statistica pubblica costituiscono un apporto ineludibile per lo sviluppo della cultura della regolazione delle politiche pubbliche e, al loro interno, anche delle analisi di impatto".<sup>147</sup>

Un'analisi di impatto tecnicamente accurata deve, permettere di approfondire la comprensione del processo regolatorio e favorire l'adozione di provvedimenti qualitativamente migliori, ossia, più efficienti e convenienti per i destinatari. La qualità dell'AIR dipende, a sua volta dall'accuratezza della stima dei costi e dei benefici, dalla

145 Ibid. 2003.

146 Ibid. 2003, p. 17.

147 ZAMARO, N., e D'AUTILIA, L., 2003, p. 1.

determinazione delle opzioni disponibili e di quelle preferibili. “La qualità dell’analisi è quindi strettamente dipendente dalla qualità e dalla quantità delle informazioni e dalle possibilità e capacità delle amministrazioni di accedere e gestire tali informazioni”.<sup>148</sup>

Le prime fasi di sperimentazione dell’AIR, avviate rispettivamente con le direttive del 27 marzo del 2000 e del 21 settembre 2001 hanno, invece, messo in luce le difficoltà dovute alla scarsità, o all’inadeguatezza dei mezzi informativi disponibili al soggetto preposto all’azione di regolazione. Nelle amministrazioni e nelle sedi istituzionali dove si svolge attività di regolazione difficilmente si dispone di una produzione statistica sistematica e organizzata, o di banche dati interne strutturate e organizzate in grado di individuare, catturare e trattare i dati e le informazioni necessarie per soddisfare le esigenze informative dei soggetti preposti alle attività amministrative e di regolazione.

L’accesso e il ricorso a fonti di produzione statistica esterne soffre peraltro della scarsa diffusione, all’interno delle amministrazioni, delle informazioni relative a queste fonti e ai loro contenuti, nonché della carenza di competenze e professionalità necessarie a raccoglierle, gestirle e finalizzarle ai propri scopi.

Al personale che opererà negli uffici preposti allo sviluppo delle procedure AIR probabilmente non sarà noto “che cosa cercare”, “dove trovare” e anche “come trattare” le informazioni.

Quello che manca è proprio una cultura quantitativa attraverso la quale leggere e filtrare le diverse opzioni normative.

Proprio per questi motivi alcuni commentatori ritengono che “sarebbe utile finalizzare alcune banche dati ufficiali esistenti, alle esigenze determinate dalla diffusione dell’AIR come supporto alla regolazione, o creare delle banche dati “ad hoc” interne alle amministrazioni, che sarebbero di più facile fruizione per gli analisti, più adatti a soddisfare il fabbisogno informativo delle specifiche amministrazioni e in grado di mantenere alti standard di qualità e di attendibilità dell’analisi.”<sup>149</sup>

Quello che risulta chiaro quindi, è che il compito dell’AIR di supportare le decisioni politiche, presentando elementi oggettivi e verificabili e di orientare il *policy maker* fra le varie opzioni regolative, sarà tanto più soddisfatto, quanto più la valutazione potrà avvalersi

---

148 CAVALLO, L., 2010, p.1.

149 Ibidem, 2010, p. 6.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

del sostegno di misure quantitative “in grado di ridurre al minimo la componente discrezionale e soggettiva del soggetto preposto all'analisi e di dare il giusto contrappeso e supporto tecnico a quella parte di valutazione di impatto fondata sui giudizi di valore.”<sup>150</sup>

---

150 Ibidem, 2010, p. 40.

## CAPITOLO VII

### L'AIR “a regime”

#### 1. La Legge 28 Novembre 2005, n. 246.

Nel 2003, come noto, era iniziata la seconda fase di sperimentazione, così come stabilito dalla direttiva 21 Settembre 2001.

Nel corso di questo periodo il Servizio AIR aveva continuato a coordinare le amministrazioni coinvolte e aveva pubblicato delle nuove linee guida da utilizzare nel corso della sperimentazione, con la previsione di realizzare una Guida AIR ufficiale a seguito della conclusione della fase sperimentale. Le nuove linee guida elaborate nel 2003 modificavano, in parte, i contenuti della Guida pubblicata nel 2000.

Sotto il profilo metodologico la differenza principale con la versione del 2000 concerneva l'adozione di un approccio maggiormente flessibile nei confronti delle tecniche di analisi quantitativa. L'analisi costi-benefici, che nella precedente Guida era il metodo più consigliato, era indicato, adesso, solo come una delle possibili analisi per la valutazione economica delle proposte regolative, lasciando la scelta finale all'amministrazione, alla quale peraltro la Guida non dava alcuna spiegazione su come condurre analisi siffatte.

Nei nuovi orientamenti era stato poi introdotto una sorta di principio dell'analisi proporzionata, in base al quale il grado di dettaglio dell'analisi sarebbe dovuto variare a seconda del prevedibile impatto dell'intervento. Infine, furono inserite anche delle indicazioni utili allo svolgimento della fase di monitoraggio, anche se rimasero, di fatto, non operative.

I contenuti e l'approccio della nuova Guida avrebbero dovuto essere testati nel corso della sperimentazione, ma alcune osservazioni sulla qualità del documento pervennero già nell'Aprile del 2004. Tali osservazioni erano infatti contenute nel *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory* dell'OCSE, il quale aveva mostrato un certo scetticismo su alcuni aspetti del nuovo documento di orientamento.<sup>151</sup> Questi concernevano principalmente la

---

151 OECD (2004), *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, note by the Secretariat, 29<sup>th</sup> Session of the Committee, International Energy Agency, Parigi, 15-16 Aprile 2004.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

mancanza, all'interno della Guida, di una definizione ufficiale del *social discount rate* e anche di una definizione di valutazione di rischio, mancava, inoltre a parere dell'OCSE, un qualsiasi tipo di reale sostegno metodologico per la realizzazione delle analisi, in termini di impatto della normativa proposta sulla competitività e sul mercato.

In definitiva, dopo quasi tre anni di sperimentazione il sistema AIR italiano, come sottolineavano alcune ricerche comparative, pubblicate nel 2004, era caratterizzato da un livello di implementazione assolutamente insufficiente e dunque anche difficilmente valutabile, poiché basato su un numero di esperienze assolutamente esiguo (dal 2003 solo una, proposta dal Ministero delle attività produttive in materia di "produzione e commercializzazione dei prodotti da forno di ricorrenza"), rimanendo sostanzialmente un mera previsione formale.<sup>152</sup>

Il 28 Novembre 2005 veniva pubblicata in Gazzetta ufficiale la legge n. 246/2005, recante "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".

La legge era suddivisa in tre capi, il primo, intitolato «Riassetto della normativa primaria» e composto da sette articoli, il secondo, quello che qui interessa, intitolato «Altri interventi normativi», il quale dettava disposizioni puntuali e singole modifiche alla legislazione vigente e, infine il Capo Terzo, rubricato «Disposizioni transitorie e finali».

L'art. 14 della legge 246/2005, in particolare dai commi 1° a 11°, recava disposizioni molto importanti in materia di analisi di impatto della regolamentazione, decretando la definitiva "messa a regime" dello strumento di analisi, dopo un periodo di sperimentazione avviato nel 2001 e giudicato assai deludente.

A questo proposito fu commentato come l'art.14 della legge in questione fosse solo "l'ultimo tentativo di dare attuazione concreta ad uno strumento di cui si discute da quasi dieci anni, ma che non ha mai sortito effetti soddisfacenti" rendendo esplicito il giudizio negativo nei confronti di anni di sperimentazioni "quasi carbonare".<sup>153</sup>

152 JACOB, K., *et alt.*, *Ex-ante sustainability appraisal of national-level policies: A comparative study of assessment practice in seven countries*, 2004.

Nel testo a p. 7: "Overall, Italy is one of the countries that has adopted norms for the introduction of RIA in the policy formation process comparatively late. Although RIA is formally one of the milestones of a very substantial reform of the relationship between government and stakeholders (mainly citizens and businesses) it has so far remained largely a formal requirement that has not been put in practice to any considerable degree."

153 CUOCOLO, L., 2005, p. 3.

La prima annotazione da fare riguarda la scelta del legislatore di ricorrere, per disciplinare l'analisi di impatto (e anche la VIR), ad una norma dalla vocazione generale e di rango primario, scelta assolutamente condivisibile e dunque da accogliere con favore.

Quello che è stato rilevato, però, da numerosi commentatori della legge di semplificazione per il 2005 è una sua certa ambiguità semantica. L'art. 14, 1° c., per esempio, considera l'AIR come la “valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative”, definizione forse un po' ridondante, poiché nello specificare che l'AIR ha ad oggetto ipotesi di interventi già approvati, sarebbe superfluo qualificare tale valutazione come preventiva.<sup>154</sup>

Su questo medesimo comma altri commentatori hanno invece giudicato inappropriata la scelta di fare riferimento ai solo effetti “ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni”, sottolineando come questa disposizione risulti concettualmente limitata in considerazione della molteplicità di effetti che una regolamentazione può produrre.<sup>155</sup>

Anche il 2° c. della legge presenta ambiguità di questo tipo, essa, infatti precisa che “L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo”. Questa previsione non pare particolarmente accurata per due motivi: in primo luogo, il riferimento all'opportunità dell'intervento normativo lascerebbe intendere che l'AIR serva solo a decidere se intervenire o meno, seguendo una logica binaria che non risponde alle caratteristiche proprie dell'analisi *ex ante*. In secondo luogo, anche il riferimento all' “organo politico di vertice dell'amministrazione” (espressione barocca al posto della quale si sarebbe potuto semplicemente inserire la dizione “Ministero”) non sembra molto opportuno, trascurando, come afferma Cuocolo, l'art. 5, c. 2° della l. n. 50/1999, che consente alle Commissioni parlamentari competenti per materia di “richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa”.<sup>156</sup>

---

154 *Ivi*.

155 PAGANO, R., 2006.

156 CUOCOLO, L., 2005, p. 3.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Il 3° comma della legge sancisce che l' "elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo" (forse sarebbe stato più corretto fare riferimento qui, solo agli "schemi" e non all' "elaborazione" degli stessi) saranno sottoposti all'AIR, salvo i casi di esclusione espressamente individuati con decreti del Presidente del Consiglio. Tale previsione stabilisce quindi che l'AIR opererà in via generale e residuale, applicandosi tendenzialmente a tutti gli schemi di atti normativi del Governo.

In questo senso dunque, le legge del 2005 restringe qualitativamente il campo di applicazione dell'AIR rispetto all'art. 5 della legge n. 50/1999, escludendo i regolamenti ministeriali e interministeriali. Sotto un altro profilo, invece, la legge di semplificazione, amplia considerevolmente la rosa di atti sottoponibili ad AIR, invertendo la logica della legge del 1999. Si prevede infatti, che siano sottoposti ad AIR tutti gli atti normativi del Governo, primari e secondari, tranne quelli espressamente esclusi, scelta che fa sorgere alcune perplessità. E' stato infatti commentato, a questo proposito, come le esperienze di altri paesi si siano tendenzialmente mosse nel verso opposto, ossia quello di una riduzione quantitativa degli atti sottoposti ad AIR, privilegiando analisi mirate solo in relazione a determinati progetti normativi.<sup>157</sup>

Il 5° comma dell'art. 14 stabilisce che "con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400" (ossia la procedura prevista per i regolamenti ministeriali e interministeriali che debbono recare la denominazione di "regolamento", nonché essere sottoposti al parere preventivo del Consiglio di Stato e al visto della Corte dei conti), sarebbero stati definiti "entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge" una serie di criteri. Nell'ordine:

- i criteri generali e le procedure dell'AIR, compresa la fase della consultazione;
- le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- i criteri ed i contenuti generali della relazione al Parlamento.

Il comma successivo, in tema di disciplina dell'istituto, rinvia ulteriormente a direttive del Presidente del Consiglio per la determinazione dei "metodi di analisi" e dei "modelli" di AIR.

<sup>157</sup> Questi sono i casi di Francia e Germania, ne dà conto Cuocolo a p. 3 del suo *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*.

Passando poi alla procedura di analisi, il comma 7° stabilisce che saranno le amministrazioni competenti per materia ad avere l'onere di espletare l'AIR, pur con un coordinamento centrale assicurato dal DAGL. Questa previsione è stata generalmente considerata adeguata, poiché "l'amministrazione, che in molti casi è la proponente di fatto della normativa, nonché il soggetto che vi dà applicazione, è nelle condizioni migliori per valutare preventivamente e successivamente gli effetti della nuova normativa" attraverso trattazione dell'AIR nel momento più vicino possibile alla nascita dell'ipotesi di regolamentazione.<sup>158</sup>

Quello che non si può però, non rilevare è la singolarità della previsione dell'ottavo comma dell'art. 14, laddove sancisce che "il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'eventuale esenzione dall'AIR", vanificando, in qualche modo, la previsione del terzo comma di sottoporre tendenzialmente all'AIR tutti gli schemi di atti normativi del Governo. Cuocolo a questo proposito mette in evidenza come una simile previsione "rimetta nelle mani del Governo la scelta dei progetti da sottoporre all'AIR, producendo l'effetto gattopardesco di non cambiare più di tanto gli assetti già previsti dalla legge n. 50/1999, pur formalmente cambiando tutto."<sup>159</sup>

Un'ultima considerazione in relazione agli ultimi tre commi dell'art. 14.

Mentre il comma 11° abroga definitivamente l'articolo 5, 1° comma, della legge 8 marzo 1999, n. 50., il 9° e il 10° stabiliscono rispettivamente che "le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, individuano l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza" e che "entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR."

In definitiva, come rileva Lupu, sul piano normativo l'adozione di tali discipline per l'AIR (e anche per la VIR) è sicuramente da apprezzare poiché esse introducono un qualche elemento di chiarezza in un ambito assai complesso.

Le riflessioni sulla legge 246 del 2005 non sfuggono però ad una nota di amarezza in considerazione dal fatto che essa interviene a legislatura praticamente conclusa, dopo anni

---

158 PAGANO, R., 2006, p. 299.

159 CUOCOLO, L., 2005, p. 3

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

trascorsi fra sperimentazioni poco fruttifere, facendo sorgere il sospetto che “si tratti di mere «buone intenzioni» *pro futuro*, utili a coprire le quotidiane «cattive intenzioni» del legislatore”.<sup>160</sup>

A partire dal 2006 si è assistito ad un potenziamento dei soggetti istituzionali coinvolti nel sistema di semplificazione e miglioramento della regolazione. Questo è avvenuto in primo luogo con il decreto-legge “*omnibus*” n. 4 del 10 Gennaio 2006, convertito dalla legge n. 80 del 9 Marzo 2006. Tale disposizione attribuiva infatti, “l’attività di indirizzo e la guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, anche ai sensi della legge 28 novembre 2005, n. 246” ad un Comitato interministeriale di indirizzo (Comitato), presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, o dal Ministro per la funzione pubblica e composto da soggetti “individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica” fra cui anche “secondo l’oggetto della discussione” altri componenti del Governo, esponenti di autorità regionali e locali e delle associazioni di categoria.

Il Comitato avvalendosi del supporto tecnico fornito dalla Commissione per la semplificazione e la qualità della regolazione, avrebbe svolto funzioni di “indirizzo, di coordinamento e, ove necessario, di impulso delle amministrazioni dello Stato nelle politiche della semplificazione e del riassetto e della qualità della regolazione”, verificando, durante l’anno, lo stato di realizzazione degli obiettivi. Avrebbe anche predisposto, “entro il 31 marzo di ogni anno, un piano di azione per il perseguimento degli obiettivi del Governo in tema di semplificazione, di riassetto e di qualità della regolazione per l’anno successivo”, il quale, sentito il Consiglio di Stato, sarebbe stato approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alle Camere.

A supporto del Comitato fu poi posta l’Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione (Unità), istituita presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri dal Dpcm 12 Settembre 2006 (e poi modificata nella composizione dal DPCM 5 Dicembre). L’Unità, presieduta dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri era composta da esperti scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione ed esperti di elevata professionalità. Era inoltre

<sup>160</sup> LUPO, N., 2006, p. 292.

articolata in aree operative, per funzioni e materie omogenee e coordinata dal Capo del DAGL, coadiuvato dal Capo Ufficio legislativo del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

L'Unità aveva il compito di fornire supporto al Governo per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo e di coordinamento della sua attività normativa, così da garantire l'attuazione delle politiche di semplificazione e la qualità della regolazione. Essa si sarebbe occupata di "istruire il piano annuale d'azione per la semplificazione d'intesa con i competenti uffici", nonché il disegno di legge annuale di semplificazione e di collaborare per la semplificazione con il DAGL e con l'Ufficio legislativo del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione. Fra le sue funzioni inoltre, quella di coordinare, riferendone al Comitato, le iniziative e i gruppi di lavoro delle amministrazioni al fine di assicurare la coerenza degli interventi per la semplificazione e la qualità della regolazione, "verificare preventivamente l'impatto sulla semplificazione e sulla qualità della regolazione dei disegni di legge, dei decreti legislativi e dei regolamenti di iniziativa governativa", promuovere forme di raccordo con il Parlamento e con gli altri soggetti titolari di poteri normativi per il miglioramento del processo legislativo e promuovere anche, forme di raccordo per le iniziative di adozione di misure di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione da parte degli organi costituzionali, delle autorità indipendenti, delle regioni e degli enti locali e anche dell'Unione europea, dell'OCSE e di altri organismi internazionali.

## 2. Rapporti interistituzionali.

Nel corso del 2007 l'Italia ha accolto i principi direttivi dell'OCSE per la qualità e la performance della regolazione sanciti nel 2005, i quali consigliavano di incoraggiare una migliore regolazione a tutti i livelli di governo attraverso il potenziamento delle forme di coordinamento fra essi, evitando così pericolose sovrapposizioni di responsabilità.<sup>161</sup>

Tale raccomandazione assumeva in Italia una valenza particolarmente importante dato che le responsabilità di regolazione sono ripartite fra una pluralità di livelli di competenza.

---

161 OECD 2005, p. 5.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Una regolazione di alta qualità a un determinato livello di governo avrebbe rischiato infatti, di essere compromessa da carenze politiche di regolazione e di attuazione ad altri livelli, il coordinamento avrebbe invece potuto ampiamente contribuire ad aumentare i benefici della riforma.

Anche l'Italia entrava dunque, nell'ottica che le politiche e i meccanismi di coordinamento tra i diversi livelli di governo sarebbero stati sempre più importanti per lo sviluppo e il mantenimento di un efficace assetto di regolazione.

In ragione di questo, fu stipulato, tra Stato e Regioni e Autonomie locali, un accordo istituzionale che mirava a estendere il campo di applicazione dei programmi di regolazione a livello regionale, integrando una serie di strumenti di coordinamento già esistenti, come la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali.

L'accordo era stato preceduto dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2007 con cui era stato istituito, presso la Conferenza Unificata, un Tavolo permanente per la semplificazione (Tavolo). Quest'ultimo "sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di utenti e consumatori, le regioni, le province, i comuni e le Comunità montane" si articola in due sezioni.

La sezione per le questioni riguardanti le regioni e le autonomie locali, consultata in merito all'attuazione del Titolo V della Costituzione in materia di semplificazione, svolge funzioni di indirizzo, di coordinamento e di impulso, nelle politiche della semplificazione, del riassetto e della qualità della regolazione, per quanto attiene alle regioni ed agli enti locali. Il tavolo, convocato dal Comitato e composto da rappresentanti delle categorie e dei soggetti istituzionali, è presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri e vi partecipano i componenti del Comitato, o i sottosegretari da loro delegati. Le funzioni di segreteria sono infine, svolte dal Segretario della Conferenza Unificata, in raccordo con l'Unità per la semplificazione.

Nel Marzo di quello steso anno, come anticipato sopra, fu sancito, nell'ambito della Conferenza Unificata un accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione. Con questo accordo i diversi livelli istituzionali concordavano che il processo normativo si conformasse ai principi di qualità della regolazione condivisi in ambito europeo e anche all'utilizzo di strumenti come l'ATN e l'AIR. In relazione a quest'ultima lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, si impegnavano con legge, o con altri atti, anche non normativi, a definirne i criteri di funzionamento, secondo un principio di proporzionalità, a

costituire “adequate strutture di supporto” per la sua realizzazione e anche una formazione permanente del personale sulla qualità della regolazione.

Subito dopo l'accordo della Conferenza Unificata, l'OCSE pubblicava un *report* sulla riforma della regolazione in Italia, “ *Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*”, il quale analizzava l'assetto istituzionale per la regolazione multilivello in Italia, le specificità della ripartizione dei poteri fra Stato e Regioni e gli strumenti di coordinamento orizzontale e verticale in uso nel Paese.<sup>162</sup>

Il *report* presentava, a conclusione della ricerca, alcune raccomandazioni per migliorare l'efficacia di tutta l'attività di regolazione attraverso il consolidamento delle strutture della *governance* e il coordinamento fra i diversi livelli di governo.

Si suggeriva, fra le altre cose, di migliorare la definizione dei ruoli e delle responsabilità nelle politiche di qualità della regolazione, di rafforzare i meccanismi di coordinamento esistenti fra Stato e Regioni, di incrementare gli sforzi in materia di semplificazione amministrativa e anche di incoraggiare l'uso dell'AIR in un contesto di *governance* multilivello.

Sotto quest'ultimo aspetto, l'OCSE sottolineava come in Italia, nonostante l'AIR fosse considerato uno degli strumenti più importanti della regolazione, non fosse utilizzato in modo sistematico. Incoraggiava, inoltre lo Stato a sostenere con risorse tecniche le Regioni nelle attività di sperimentazione dell'AIR e nella formazione dei funzionari, indicando l'accordo assunto nel corso della Conferenza Unificata come una possibile fonte di capitale politico interessato al tema della qualità regolazione.<sup>163</sup>

### 3. Il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione 2007.

Come spiegato nei paragrafi precedenti, nell'intento di dare una svolta alle politiche in materia di semplificazione e qualità della regolazione è stata effettuata, nel 2007, una revisione degli organi deputati a tali funzioni.

Gli organi cui si fa riferimento sono il Comitato interministeriale per l'indirizzo e la

---

162 OECD 2007.

163 *Ibidem*, pp. 152- 153.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

guida strategica delle politiche di semplificazione e di qualità della regolazione, una sorta di “cabina di regia” del Governo, l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione e naturalmente, anche il Tavolo permanente per la semplificazione, sede stabile di consultazione con le categorie produttive, le associazioni di consumatori, le Regioni e le autonomie locali.

A fianco di questi nuovi organi, è stato istituito anche, come strumento di pianificazione strategica del Governo, strettamente connesso con i suoi indirizzi programmatici, il Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Il Piano di azione (Piano) è lo strumento che predefinisce il collegamento tra obiettivi strategici, azioni necessarie al loro conseguimento e verifica dei risultati, in coerenza con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 Marzo 2007 per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del programma di Governo.

Il Piano individua i principali obiettivi di semplificazione e di qualità della regolazione, i soggetti responsabili, le azioni da compiere e i tempi necessari al loro conseguimento, fornisce, inoltre, un quadro unitario all'insieme di iniziative normative e amministrative adottate dal Governo, che hanno un forte impatto sulla semplificazione.<sup>164</sup>

Il documento ha cadenza annuale, come previsto dalla legge, ma contiene anche azioni ed obiettivi a carattere pluriennale, che dovranno essere aggiornati nei Piani successivi.

Il primo Piano d'azione, presentato nel Luglio 2007, delineava un percorso di azioni misurabili che, raggruppate in programmi, con precise cadenze temporali, convergevano verso una serie di macro-obiettivi strategici.

All'interno del macro-obiettivo di potenziamento dei “meccanismi strutturali di miglioramento della qualità della regolazione” una sezione era dedicata all' “analisi di impatto della regolazione semplificata”.

Il Piano presentava un ripensamento in forma più snella dell'AIR allo scopo di facilitarne l'utilizzo e migliorare la sua efficacia per la formulazione delle decisioni

In tale prospettiva veniva introdotta una procedura semplificata per lo svolgimento dell'AIR, “in linea con le buone pratiche internazionali” che avrebbe dovuto essere effettiva dal 1 Novembre del 2007.<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Piano di azione per la semplificazione e la qualità della regolazione, Luglio 2007, p. 5, reperibile sul sito <http://www.astrid-online.it/Qualit--de/Documenti/Piano-d-azione---def.pdf>

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 36.

La nuova AIR semplificata avrebbe dovuto garantire:

- coerenza con la complessiva azione di semplificazione del Governo, con
- particolare riguardo al “principio precauzionale”;
- compatibilità con le priorità del programma di Governo.

Inoltre avrebbe dovuto fornire informazioni, sintetiche e mirate, sui seguenti argomenti:

- quadro regolatorio vigente nel settore d'intervento;
- una sintesi dei problemi emersi e delle esigenze rappresentate che sono alla base del provvedimento, rilevate da una molteplicità di fonti;
- descrizione del settore di intervento, dei soggetti portatori di interessi diretti e indiretti e delle forme di consultazione;
- definizione degli obiettivi dell'intervento e sintesi finale con indicazione dei principali vantaggi e svantaggi del provvedimento.<sup>166</sup>

Il Piano d'Azione prevedeva inoltre, la diffusione delle tecniche AIR a livello regionale (rivolte in particolare alla Regione Campania e alla Regione Calabria). Lo scopo era quello di realizzare un “incardinamento” dell'AIR nelle Giunte e nei Consigli regionali attraverso attività di accompagnamento come la realizzazione di laboratori sulla semplificazione normativa e l'AIR.<sup>167</sup>

Quasi in concomitanza con la stesura del Piano d'Azione, veniva presentata al Parlamento la “Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolazione per il 2007”, così come stabilito dall' art. 14, c. 10, della Legge n. 246/2005, redatto in relazione ai dati e alle informazioni fornite dalle amministrazioni centrali sull'attività svolta nell'anno 2006.<sup>168</sup>

La Relazione costituiva un primo parziale esame di sintesi della situazione in materia di AIR. Per quanto riguardava le relazioni AIR, il documento sottolineava che, nell'anno 2006, circa uno schema di atto normativo su due era corredato da AIR, a testimonianza di un

---

166 *Ibidem*, pp. 36- 37.

167 *Ibidem*, p. 60.

168 Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) per il 2007, disponibile sul sito [http://www.governo.it/Presidenza/AIR/relazione\\_parlamento.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/AIR/relazione_parlamento.pdf), consultato nel Gennaio 2011.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

utilizzo non sistematico dello strumento in questione.

In particolare, le tipologie di atto per le quali le amministrazioni più frequentemente provvedevano a redigere la relazione AIR erano “i disegni di legge (soprattutto di ratifica di trattati e convenzioni internazionali), i decreti legislativi e gli atti regolamentari.”<sup>169</sup>

Sotto il profilo qualitativo, il documento spiegava che le relazioni AIR, apparivano a volte eccessivamente sintetiche, concentrate soprattutto alla fase descrittiva e molto meno invece, sulla componente valutativa, ossia quella relativa all'analisi dei potenziali impatti sulla pubblica amministrazione, le imprese e i cittadini, che invece avrebbe dovuto costituire l'essenza propria dell'AIR.

Veniva inoltre evidenziata una forte carenza nella fase di analisi delle opzioni alternative allo strumento prescelto.

Le relazioni avevano in definitiva la tendenza, a configurarsi, come un'ulteriore relazione di accompagnamento allo schema di provvedimento, in aggiunta alla relazione illustrativa ed a quella tecnico-normativa. In sintesi, concludeva il Rapporto, le schede AIR relative al 2006, pur nella loro eterogeneità, e tenuto conto degli aspetti organizzativi legati al cambio della legislatura e al periodo di “rodaggio” dello strumento, richiamavano un approccio complessivo che configura l'analisi e le relazioni AIR “come ulteriore elemento a supporto e giustificazione *a posteriori* delle scelte effettuate, piuttosto che come espressione di una analitica valutazione *preventiva* in fase di progettazione normativa.”<sup>170</sup>

La Relazione dava conto, inoltre, delle principali difficoltà che erano state individuate nello svolgimento dell'AIR fino all'anno 2006.

Una serie di problematiche erano legate alla tipologia o alla natura dell'atto normativo. Questo era il caso dei decreti-legge, i quali, per la loro specifica caratteristica di necessità ed urgenza rendevano incompatibile il provvedimento con i tempi e le metodologie richieste per l'effettuazione dell'AIR. Questo era il caso anche di alcune leggi delega, come la legge comunitaria, le quali, contenendo la delega per l'adozione di provvedimenti che riguardano numerosi settori, rendevano difficoltosa l'effettuazione dell'AIR, spostando, di fatto, l'esatta valutazione dell'impatto della regolazione al momento della predisposizione degli schemi attuativi della delega.

169 *Ibidem*, p. 8.

170 *Ibidem*, p. 9.

Una seconda serie di difficoltà erano state riscontrate, invece sotto il profilo metodologico.

L'analisi economica relativa alla regolazione e, in particolare, l'analisi costi benefici, richiedeva infatti, tempi e competenze professionali non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni e comportava, inevitabilmente, anche un'estensione dei tempi d'attuazione dell'intera procedura, con inevitabili ripercussioni anche sulla tempistica del processo decisionale. Infine, alcune amministrazioni avevano segnalato la difficoltà a individuare, in maniera specifica, i destinatari indiretti e le categorie di cittadini interessati dall'intervento, facendo presente che un'analisi approfondita avrebbe richiesto la disponibilità di dati statistici non facilmente reperibili, in assenza di idonei strumenti in possesso dell'amministrazione.

In definitiva, l'analisi di impatto della regolamentazione non era ancora riuscita a ritagliarsi un proprio significativo spazio, nel vaglio parlamentare sui disegni di legge presentati dal Governo.

Parallelamente a tali vicende, si dipanava l'iter, rivelatosi assai prolungato, del regolamento cui la legge n. 246 del 2005 demandava la determinazione dei criteri generali e delle procedure dell'AIR. Presentato ogni volta in prossimità della cessazione della legislatura (così nella XIV, come nella XV), esso ha infine ultimato il suo percorso e compare pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 3 Novembre 2008.

#### 4. Un regolamento dedicato all'AIR.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008 n. 170 recante "Disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) ai sensi dell'articolo 14, comma 5 della legge 28 novembre 2005, n. 246", ha sancito la definitiva messa a regime dell'utilizzo di questo strumento, rappresentando un punto fondamentale del percorso e dell'iter normativo dell'AIR, avviato circa un decennio prima.

Il regolamento si caratterizza per lo sforzo di introdurre una versione semplificata dell'AIR e di definire alcune regole in grado di assicurare omogeneità metodologica e formale. Questo al fine di aumentare l'efficacia e la sostenibilità dello strumento a favore sia delle strutture amministrative, sia della qualità generale delle analisi prodotte.

Per quanto concerne gli aspetti generali, da rilevare, in primo luogo, il fatto che nonostante il DPCM rinvii nel suo art. 4 ad una successiva direttiva del Presidente del

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Consiglio per definire i “metodi di analisi e i modelli di AIR, esso dispone che “in sede prima applicazione” le amministrazioni provvedano alla stesura delle relazioni AIR “in conformità al modello di cui all'allegato A”, sancendo di fatto la “messa a regime dell'analisi di impatto”.<sup>171</sup>

Viene invece rinviata la disciplina relativa alla definizione dei criteri generali per le procedure di consultazione e anche quella della verifica di impatto della regolamentazione (VIR).

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'AIR, il decreto ne delimita l'operatività in tre modi: i) circoscrivendo la sua applicazione ad alcune tipologie di atti; ii) prevedendo alcune specifiche cause di esclusione; iii) introducendo criteri di esenzione.

Il primo aspetto è disciplinato dall'art. 2, il quale prevede che l'AIR si svolga solo in riferimento “agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, ai provvedimenti interministeriali, e ai disegni di legge di iniziativa governativa.” A parere di alcuni commentatori, questa disposizione presenta già alcune criticità.

Un primo ordine di problemi si legherebbe al modo in cui si debba procedere con quegli atti normativi che sempre più frequentemente assumono una configurazione “a cascata”. Se in alcuni casi, infatti può apparire necessario valutare l'atto a monte, in altri, è invece quello a valle che definisce concretamente l'impatto della norma sui destinatari.

Un secondo ordine di problemi sarebbe invece connesso all'adozione di norme con oggetto “multiplo”. Queste richiederebbero infatti, lo svolgimento di AIR non sull'atto normativo nel suo insieme, ma sui singoli temi che lo compongono rendendo il procedimento nel suo insieme molto complesso.<sup>172</sup>

Passando al secondo profilo, l'art. 8 del decreto prevede, forse in modo eccessivamente limitato, che alcuni atti normativi siano esclusi dall'AIR. Questi sono:

- a) i disegni di legge costituzionale;
- b) gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c) i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o l'istituzione di nuovi uffici.

Il terzo profilo determina infine, i casi di esenzione dall'AIR.

171 Dpcm 11 Settembre 2008, n. 170, art. 4, 2° comma.

172 NATALINI, A., SARPI, F., 2009.

L'art. 9 prevede che “Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, possa consentire l'esenzione dall'AIR” in considerazione della necessità, dell'urgenza e/o dell'ampiezza e complessità degli interventi.

Per limitare i poteri del DAGL, l'art. 9 prevede che l'esenzione possa essere deliberata in modo motivato dal Consiglio dei Ministri. Inoltre è previsto che si proceda comunque alla realizzazione dell'AIR anche nei casi di cui all'articolo 8, “ove sia richiesto dalle Commissioni Parlamentari, dal Consiglio dei Ministri o dal Comitato”.

L'art. 9 prevede infine che nei casi in cui è disposta l'esenzione, dovrebbe comunque essere realizzata una sorta di “AIR ridotta”, la relazione illustrativa del provvedimento infatti, deve contenere le ragioni giustificative dell'esenzione, indicare, seppur brevemente, gli impatti attesi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e il funzionamento delle pubbliche amministrazioni, “dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative.”

Se da un lato la scelta relativa alle esenzioni può essere dovuta all'esigenza di conferire al sistema una certa flessibilità, evitando di rendere l'AIR “una mera apposizione di maniera”,<sup>173</sup> una nutrita fetta di commentatori del DPCM 170 del 2008, si è invece trovata d'accordo nel ritenere che tale disciplina appaia contrastante con il principio di proporzionalità dell'analisi, in base al quale il grado di dettaglio e la profondità dell'analisi aumentano all'aumentare dell'importanza degli effetti attesi della proposta.<sup>174</sup>

Si correrebbe dunque il pericolo che in questo modo fossero dichiarati esenti anche grossi interventi settoriali di riforma e che quindi l'AIR rimanesse riservata paradossalmente, alla normativa di minore impatto, secondo un criterio capovolto rispetto a quello in uso in tutti i paesi avanzati.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle attività, l'art. 3 dispone, in modo piuttosto vago, che ciascuna amministrazione comunichi tempestivamente al DAGL le modalità organizzative scelte per il coordinamento e l'effettuazione delle attività connesse all'AIR e alla VIR.<sup>175</sup> Per gli atti normativi che coinvolgono più amministrazioni, gli uffici competenti hanno la possibilità di concordare la realizzazione in comune dell'AIR, potendo

173 GRECO, N., 2009, p. 6.

174 NATALINI e SARPI, 2009; SAVINI 2009; SBATTELLA, 2009; COCO, 2009.

175 SAVINI, G., 2009, p. 9.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

anche prevedere che specifiche fasi, o attività istruttorie siano realizzate da una delle amministrazioni.

Inoltre viene disposto che nell'ambito del DAGL è costituito l'ufficio di livello dirigenziale generale «Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione», competente nella realizzazione delle attività in materia di AIR (e VIR) attribuiti al DAGL. Questa previsione è stata accolta positivamente dagli *scholars*, i quali hanno sottolineato come le risorse professionali dedicate all'AIR siano ancora molto modeste, soprattutto in comparazione ad altri paesi.<sup>176</sup>

Infine viene stabilito che il DAGL è, in materia di AIR, il referente unico delle amministrazioni statali per i rapporti in ambito interno, comunitario e internazionale.

Quanto al procedimento, il regolamento ne prevede lo sviluppo attraverso tre fasi.

La prima è la fase istruttoria che comprende anche le consultazioni con le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione.

Col fine di massimizzare gli sforzi per la realizzazione della consultazioni “procedimento partecipativo, inteso come strumento di partecipazione dei soggetti interessati sostitutivo della dialettica propria delle strutture rappresentative” stabilisce l'art. 5, la fase istruttoria, deve essere informata ai criteri di proporzionalità e flessibilità e il suo avvio deve essere comunicato al DAGL.<sup>177</sup>

In realtà, però, al di là delle affermazioni di principio, le amministrazioni possono omettere di effettuare le consultazioni, spiegandone le ragioni all'interno della scheda AIR. Come hanno notato alcuni studiosi, non sembrando l'esercizio di questa deroga soggetto ad alcuna autorizzazione, si prefigura la possibilità che “le amministrazioni potranno avvalersene con un'ampia discrezionalità” col rischio che effettuando le AIR senza consultazione si trasformi la funzione stessa dell'AIR.<sup>178</sup>

Anche nel caso però, che le consultazioni vengano effettuate, permane un problema, ossia quello della mancanza di requisiti minimi da rispettare per la loro realizzazione, al contrario di quanto richiesto, per esempio, in ambito comunitario. L'assenza di tali

176 NATALINI e SARPI, 2009; SAVINI, 2009.

177 Cons. di Stato, sez. VI, sent n. 7972/2006.

178 NATALINI A., SARPI, F., 2009, p. 237.

indicazioni, nel caso italiano, potrebbe comportare il rischio di un'eccessiva arbitrarietà delle decisioni dell'amministrazione responsabile dell'AIR su come realizzare la consultazione, anche se a questo proposito va ricordato che comunque la disciplina specifica delle consultazioni è demandata ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio, che potrebbe opportunamente risolvere le questioni menzionate.

La seconda fase prevede la redazione della scheda AIR, che deve essere articolata secondo le sezioni indicate all'art. 6, i cui contenuti sono specificati nell'Allegato. Le sezioni riguardano:

- a. l'analisi del contesto normativo, delle esigenze percepite e degli obiettivi da realizzare;
- b. le procedure di consultazione;
- c. la valutazione dell' "opzione nulla", quella dunque di non intervento;
- d. la valutazione delle opzioni alternative (senza però l'analisi costi benefici sulle singole opzioni);
- e. la giustificazione dell'opzione regolatoria scelta, indicandone vantaggi e svantaggi, l'eventuale comparazione con le altre e la misurazione dei costi.
- f. Da notare la scelta, considerata l'aspetto di maggior semplificazione della scheda AIR rispetto alla precedente impostazione, di non richiedere la misurazione dei benefici attesi.<sup>179</sup>
- g. una sezione è, inoltre dedicata all'analisi dell'incidenza dell'intervento sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese, peraltro, unico richiamo rispetto alla dimensione esterna degli effetti dell'intervento normativo;
- h. infine, si richiede un descrizione delle modalità attuative, con l'indicazione dei soggetti responsabili dell'intervento.

Quello che risulta evidente è dunque la scelta, adottata in questa direttiva, di costruire una relazione AIR che fosse più leggera e semplice, rispetto a quelle previste in precedenza, sia sotto il profilo dei contenuti, sia sotto quello del tipo di analisi richieste, rinunciando alle richieste di quantificazione dei costi e dei benefici.

Rispetto infatti all'originale modello della direttiva 27 Marzo 2000, basato sulla doppia scheda, quella "preliminare" e quella "definitiva" e sull'utilizzo dell'analisi costi-benefici,

---

179 SAVINI, G., 2009, p. 11.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

l'attuale impostazione è quella di una scheda "AIR *light*" e unica. Questa scelta ha raccolto alcuni pareri negativi da parte della dottrina, la quale ritiene che una valutazione siffatta, incentrata solo sul raffronto fra l'opzione di non intervento e quella preferita, "oltre che unica nel panorama internazionale" sarebbe anche pericolosa poiché "rischia di banalizzare l'uso dell'AIR, che potrebbe risolversi in una mera giustificazione del perché conviene modificare l'assetto normativo attuale".<sup>180</sup>

La terza fase, prevede infine, la presentazione della scheda AIR al DAGL, il quale, nel verificarne adeguatezza e completezza, esprime su di essa le proprie valutazioni e richiede, dove necessario, integrazioni e chiarimenti alle amministrazioni proponenti.

Il regolamento sancisce inoltre, all'art. 7, come forma di valorizzazione della funzione svolta dallo strumento di analisi, che le proposte di atti normativi da sottoporre all'esame del Consiglio dei Ministri non possano essere iscritte all'ordine del giorno se non sono corredate da un'adeguata relazione AIR.

Alcuni studiosi, a questo proposito, ritengono però che la sanzione prevista dall'art. 7 rischi di essere inefficace, poiché essa funzionerebbe solo a condizione che al DAGL pervenga una percentuale elevata di schemi di atti normativi corredate da buone relazioni AIR, non formali dunque. Il pericolo sarebbe quindi che per non bloccare l'attività normativa del governo il DAGL si vedrebbe costretto ad abbassare di molto gli standard di qualità applicati alle analisi di impatto, facendo perdere credibilità a tutta l'iniziativa.

Infine, l'ultimo aspetto da rilevare è la previsione di cui all'art. 11 del decreto. Esso disciplina la redazione della Relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR e della VIR stabilendo il tipo di indicazioni che essa dovrà contenere.

In conclusione, la pubblicazione del DPCM n. 170/2008 ha segnato la definitiva introduzione dell'AIR all'interno del quadro normativo nazionale e, come tale, può essere sicuramente accolta come un'opportunità importante per dare nuovo impulso al processo di cambiamento. Alcune scelte fatte, tuttavia meritano qualche riflessione.

La maggior parte dei commentatori ritiene, infatti che nonostante siano passati oltre dieci anni dall'istituzione dell'AIR in Italia, le cause dei primi fallimenti non siano state rimosse, condizionando fortemente il successo dell'esperienza.<sup>181</sup>

180 NATALINI, A., SARPI, F., 2009, p. 236.

181 COCO, G., 2009.

Quali sono dunque le criticità riscontrate? In generale gli studiosi ritengono che fra le motivazioni dei fallimenti riportati ci siano cause di diversa natura, alcune strutturali al nostro processo normativo, altre invece legate ad aspetti organizzativi, di pubblicità e professionali.

Le cause strutturali, sarebbero le più difficili da rimuovere ed emergerebbero “dalla natura emergenziale e quasi mai programmata del processo normativo, che trova la sua espressione paradigmatica nelle norme patchwork”, rendendo difficile includere una valutazione delle norme proposte che richiede tempi molto più dilatati.<sup>182</sup>

A queste difficoltà si sovrapporrebbero poi i problemi classici della nostra amministrazione, la refrattarietà al cambiamento e la gommosità procedurale, accentuate dalle caratteristiche proprie dello strumento di AIR, che nella prassi si presenta come un meccanismo faticoso da realizzare. In questo senso si renderebbe dunque, molto più concreto, uno scenario di utilizzo perverso dell’AIR, come strumento autoreferenziale e di giustificazione a posteriori di ogni iniziativa di regolazione.

Quanto ai problemi di tipo organizzativo, un aspetto su cui il regolamento del 2008 interviene ancora molto marginalmente è quello, nella predisposizione delle schede AIR, dei rapporti fra il Governo e gli altri soggetti coinvolti nel processo di formazione degli atti normativi ed in primo luogo il Parlamento.<sup>183</sup>

Nonostante, infatti, l’opportunità che le commissioni parlamentari svolgano un controllo sulle relazioni AIR, non appare che al momento siano state prese decisioni significative sul tema.

Un secondo aspetto da evidenziare, come ricorda Maria De Benedetto è quello relativo alla considerazione che “se nella citata Relazione 2006 si leggeva che «tutte le Amministrazioni hanno provveduto ad individuare l’ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all’effettuazione dell’AIR di rispettiva competenza, indicando quale referente istituzionale l’Ufficio Legislativo», ad oggi la pagina relativa ai referenti AIR nei ministeri è in corso di aggiornamento”.<sup>184</sup>

---

182 COCO, G., 2009, p. 2.

183 SAVINI, G., 2009, p. 15.

184 DE BENEDETTO, 2010b, p. 8. Su questo punto merita anche citare le considerazioni di Natalini e Sarpi, 2009, i quali ritengono che alla scelta di individuare l’Ufficio Legislativo come responsabile dell’AIR e della VIR, sarebbe stata preferibile quella di “costituire unità *ad hoc* composte da gruppi multidisciplinari”, p. 238.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Tale considerazione, valida ancora a Febbraio 2011, mette in luce come i presupposti organizzativi necessari affinché le amministrazioni siano poste nella condizione di produrre AIR, secondo quanto previsto dal regolamento, siano in buona misura ancora da realizzare.

Un ulteriore appunto va fatto poi in ordine ai problemi di supervisione della regolazione svolta a livello ministeriale e governativo. Il DAGL, infatti, secondo molti commentatori non sembra essere nella posizione di necessaria indipendenza per svolgere tale ruolo e neanche dotato nelle necessarie competenze tecniche.<sup>185</sup>

Al momento, dunque, le AIR (e le VIR) non vengono svolte come dovrebbero, non sono sostanzialmente oggetto di supervisione, non sono oggetto di consultazioni e come correttamente nota De Benedetto, forse proprio per queste ragioni, non hanno alcun grado di pubblicità.

Il regolamento del 2008 prevede, sotto questo aspetto che la relazione AIR, infatti “può” essere resa pubblica, “anche” durante l’istruttoria dell’atto normativo, “anche” mediante strumenti informatici (art. 6, comma 6).

“In altri termini, le relazioni AIR non sono attualmente rese pubbliche, né prima né dopo la conclusione del procedimento normativo, né attraverso strumenti informatici né in altro modo, senza che ciò comporti (proprio per la blanda formulazione della previsione normativa) alcun effetto in punto di legittimità.”<sup>186</sup>

A questo va aggiunta un’ulteriore considerazione, ossia il fatto che ad oggi non vi sia stato un seguito (per quanto previsto con scadenza annuale) alla Relazione annuale sullo stato di attuazione dell’AIR, ne è infatti, stata presentata solo una, quella relativa al 2006, più sopra commentata.

L’assenza di pubblicità e di circolazione esterna al procedimento normativo del Governo nella produzione delle analisi di impatto, non è un problema da poco e forse si potrebbe ritenere che sia proprio tale carenza a disincentivarne lo svolgimento.

Le relazioni AIR non sono dunque rese disponibili all’interno dei siti istituzionali degli organi coinvolti, rendendo molto difficoltoso, per chiunque ne abbia interesse, prenderne visione.

Una via perseguibile, in considerazione della grande attenzione del nostro ordinamento

185 DE BENEDETTO, 2010b; NATALINI, SARPI, 2009.

186 DE BENEDETTO, 2010b, p. 7.

alle *best practice* internazionali, soprattutto in materia di AIR, potrebbe essere quella di seguire le orme tracciate dalla Commissione Europea. Quest'ultima inserisce, infatti all'interno del sito dedicato, la lista delle *roadmaps* suddivise per anno, quella degli *impact assessment reports* allegate alle relative proposte (disponibili a partire dal 2003) e anche le opinioni espresse dall'*Impact Assessment Board* sia sulle relazioni iniziali, sia sul quelle ripresentate su sua richiesta.

L'esempio della Commissione Europea, permette di comprendere come la credibilità di un'istituzione e la serietà che questa pone nello svolgimento di talune funzioni, passi anche per la sua disponibilità a rendere i destinatari di quelle attività, informati.

La mancanza di "visione" in un procedura siffatta indica infatti con chiarezza, il carattere percepito dell'AIR, ossia quello di una pratica ruotitaria, un adempimento amministrativo di cui non si è compreso bene il ruolo e il significato, snaturando in un certo modo i principi e i tratti costitutivi di tale strumento rimarcati nella stessa Relazione al Parlamento del 2007.

Essa spiegava infatti, che l'analisi di impatto della regolazione non è da intendersi solo come uno strumento funzionale alla *Better Regulation*, ma anche come una tecnica per identificare e rendere conoscibile l'interesse pubblico, affermando in questo senso che "l'AIR non può che rivitalizzare una più sistematica ed efficace trasparenza informativa dell'azione decisionale del Governo. Ciò sia verso il suo interlocutore istituzionale privilegiato in ambito normativo - il Parlamento - sia rispetto ai cittadini e alle imprese."<sup>187</sup>

L'ultima considerazione in merito ai fallimenti riscontrati, che nonostante l'entrata in vigore del nuovo regolamento, non sembrano mostrare miglioramenti, riguarda il profilo professionale.

Gli accademici sono su questo punto assolutamente in accordo: è necessario mettere le amministrazioni in grado di effettuare le valutazioni attraverso un vasto programma di formazione tecnica.

A parte alcuni interventi di formazione destinati a funzionari e dirigenti svolti presso la Scuola Superiore della pubblica amministrazione, però, le attività di analisi sono ancora demandate a soggetti non adatti ad effettuare questi compiti, poiché provenienti da una formazione di tipo giuridico-amministrativo, invece che economico e statistico.

Giuseppe Coco, ritiene a questo proposito che la semplificazione della scheda AIR sia

---

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 15.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

giustificata proprio dalla dimostrata incapacità dell'amministrazione di produrre una qualsivoglia valutazione quantitativa nei dieci anni trascorsi e dalla conseguente necessità di prefissare obiettivi meno ambiziosi del passato. Propone dunque non solo un ripensamento del personale, ma anche che gli Uffici preposti e, primo fra tutti, la Direzione generale appositamente creata, "si dotino di database adeguati alla valutazione sia sistematizzando i pochi dati amministrativi in loro possesso, sia predisponendo le nuove attività di rilevazione che si ritengano necessarie, sia acquisendo dati rilevanti dall'esterno (ad esempio dall'ISTAT)."

188

In conclusione, appare chiaro che i numerosi aspetti che ancora oggi vengono ritenuti fallimentari potranno risolversi solo attraverso il sostegno da parte di un impegno politico forte e non dalla mera esigenza del Governo di "apparire moderno" agli occhi della comunità internazionale, adottando misure lodabili, senza però poi, alcuna intenzione di realizzarle concretamente.<sup>189</sup>

## 5. Gli sviluppi recenti.

Per concludere l'analisi del quadro normativo nazionale in materia di AIR, un accenno merita anche la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 Febbraio 2009, recante "Istruttoria degli atti normativi del Governo".

La direttiva, disciplinando il procedimento che conduce all'approvazione in Consiglio dei Ministri degli atti normativi, intende fornire un quadro sistematico delle regole e delle procedure da seguire per assicurare un'attività normativa "di qualità".

Il documento definisce opportunamente l'AIR come "un insieme di attività che le Amministrazioni statali devono realizzare in fase di predisposizione degli atti normativi al fine di verificare ex ante l'opportunità di un nuovo intervento normativo, tenendo conto dei probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche

188 COCO, G., 2009, p. 2.

189 LA SPINA, 2001; NATALINI, SARPI, 2010.

amministrazioni".<sup>190</sup>

La direttiva conferma la necessità che ogni Amministrazione individui un ufficio *ad hoc* responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR potendosi anche avvalere di esperti, o di società di ricerca specializzate e prevede che ciascuna Amministrazione invii, entro il 30 Marzo di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio, i dati necessari alla predisposizione della relazione annuale al Parlamento in materia di AIR prevista dall'art. 11 del decreto n. 170 del 2008, di cui ad oggi ne è stata prodotta solo una, quella relativa agli anni 2007-2008.

Come sottolineato da recenti commentatori, nonostante la direttiva abbia il merito di porre l'importante principio di programmazione dell'attività normativa del Governo, essa, in realtà, non dispone molto di più di quanto previsto, in materia di AIR, dal decreto n. 170 del 2008.<sup>191</sup>

## 6. «Due anni di 'nuova' AIR. Un bilancio».

Nell'Ottobre del 2010 il servizio per la qualità degli atti normativi del Senato pubblicava un dossier volto ad integrare l'indagine avviata dalla relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR riferita agli anni 2007-2008. Il periodo trascorso dall'applicazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 Settembre 2008, n. 170, era rimasto infatti fuori dalla ricognizione della relazione annuale, determinando l'intendimento di "vagliare i tratti ed il rendimento dell'AIR nel biennio 2009-2010" e valutare se e in che misura tale disciplina attuativa avesse inciso su quel rendimento.<sup>192</sup>

L'esame in questione prende in rassegna da un lato, gli schemi di atti del Governo sottoposti a parere parlamentare, dall'altro, i disegni di legge di iniziativa governativa.

Per quanto concerne la prima categoria di atti, il dossier del Senato dava conto che, per il periodo considerato (15 Ottobre 2008- 15 Ottobre 2010), gli schemi di atti governativi

190 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 Febbraio 2009, 2.2.4.

191 DE BENEDETTO, 2010b; PETRILLO, 2010.

192 SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Due anni di "nuova" AIR. Un bilancio*, 2010, p. 1.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

sottoposti a parere parlamentare erano stati in totale 242. Di questi atti, una certa quantità risultava però sprovvista di AIR, questi comprendevano 48 decreti ministeriali, 4 atti di sottoscrizione di strumenti finanziari delle banche richiedenti, 6 delibere del CIPE giunte al vaglio del Parlamento e anche una serie piuttosto variegata di atti di pianificazione, determinativi di soglie numeriche ed altri ancora per un totale di 98 atti, conformemente alla previsione legislativa e regolamentare che disciplina la produzione delle analisi di impatto per gli schemi di atti normativi.

Fra gli atti provvisti di AIR un lotto rilevante appariva essere quello composto dagli schemi di decreti legislativi volti all'attuazione di direttive comunitarie, anche se con alcune accezioni.

Su tali atti il dossier si soffermava per le prime considerazioni qualitative. Veniva sottolineato come rispetto alla sinteticità e alla sommarietà delle relazioni AIR prodotte negli ultimi mesi del 2008, queste si erano progressivamente ampliate e strutturate, in linea con le indicazioni del regolamento n. 170 del 2008.

Per quanto concerneva i contenuti, le informazioni raccolte nelle schede AIR risultavano qualitativamente affini a quelle delle relazioni illustrative, determinando un'interazione fra i due documenti "per cui la relazione illustrativa è sospinta verso una puntuale esposizione dell'articolato, sintetizzando maggiormente sui profili di inquadramento e di illustrazione generale, i quali vengono rimessi alla relazione AIR".<sup>193</sup> In definitiva, di fatto, l'AIR appariva porsi in mutevole rapporto con la relazione illustrativa, ora di schematizzazione, ora di ripartizione del lavoro, ora di duplicazione, in sostanziale affinità contenutistica.

Il dossier metteva in luce come le AIR analizzate risultassero assai varie in quanto ad incisività e a capacità informativa. Alcune di queste, pur nella ripetitività della relazione illustrativa, presentavano effettivamente delle informazioni strategiche, talvolta in relazione agli oneri informativi, talvolta in relazione agli obiettivi, alle criticità, o agli elementi emersi dalle consultazioni.

Tale varietà, si aggiungeva, era in alcuni casi presente all'interno di una medesima relazione, che risultava più credibile e incisiva in alcune parti e meno in altre (come lo schema n. 239 sul riconoscimento reciproco delle decisioni di confisca, in cui a fronte di un'efficace descrizione del quadro normativo vigente, si leggeva tale enunciazione degli

---

193 *Ibidem*, p. 4.

obiettivi: “l’obiettivo di breve termine è costituito dall’immediato ingresso a regime della nuova procedura prevista. A medio-lungo termine si dovrà valutare l’effettiva funzionalità della procedura ivi prevista”.<sup>194</sup>

Fra gli atti considerati emergevano, infine, alcuni schemi recanti relazioni AIR mediamente più articolate e analitiche rispetto alle altre. Un esempio appariva essere, a giudizio del Servizio studi, quello dello schema n. 207, in materia di semplificazione e riordino della disciplina sullo sportello unico per le imprese.

*Il caso dello schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive”.*

La relazione AIR dello schema regolamentare, n. 207 del 2009, volto a dare attuazione all’art. 38 comma 3, del decreto legge 25 Giugno 2008, n. 112, in materia di sportello unico per le attività produttive (SUAP), per l’ampiezza e l’accuratezza dei contenuti presenti, mostrava una certa differenziazione con la qualità media delle schede AIR, spesso incentrate ad una “descrittività discorsiva da relazione illustrativa variamente sintetizzata”.<sup>195</sup>

Lo schema di regolamento verteva, in sintesi, sulla semplificazione e la riorganizzazione dei SUAP, la cui istituzione si riteneva avvenuta in modo non omogeneo sul territorio nazionale e pertanto non in grado di sostituire interamente la tradizionale procedura cartacea. Il provvedimento si proponeva dunque, come obiettivo generale, quello di abbreviare in modo sostanziale i tempi e gli atti conclusivi dei procedimenti inerenti i rapporti tra la Pubblica Amministrazione e le imprese sul territorio.

Il provvedimento si presentava, nel suo insieme piuttosto complesso e in ragione dei fini sopraindicati, lo schema disponeva, tra le altre cose, l’esclusiva attribuzione della gestione telematica delle funzioni del SUAP al portale [www.impresainungiorno.it](http://www.impresainungiorno.it); meccanismi di accelerazione delle fasi di avvio di un’impresa; forme di coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati delle amministrazioni coinvolte nei procedimenti; un piano di formazione per dipendenti pubblici in merito alle modifiche normative introdotte; forme

194 *Ivi.*

195 SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Due anni di “nuova” AIR. Un bilancio*, 2010, p. 7.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

di monitoraggio sistematico sul funzionamento dei SUAP e di raccordo inter-istituzionale.

La relazione AIR allegata allo schema regolamentare n. 207 si presentava, oltre che quantitativamente più lunga rispetto alla media, anche strutturata con un certo criterio, indice di una più accurata riflessione nell'utilizzo dello strumento dell'analisi di impatto.

Gli aspetti maggiormente lodevoli della scheda AIR in questione riguardano in primo luogo la quantità dei dati empirici presentati, tipico "tallone di Achille" delle analisi di impatto "all'italiana".

I dati posti a corredo della relazione consentono, in primo luogo, di comprendere con una certa immediatezza l'estensione del problema che il provvedimento vuole risolvere, è infatti detto nella Sezione 1. (contesto ed obiettivi) che dei 5.718 SUAP istituiti in Italia, ne sono effettivamente operativi, solo 3.297, pari al 40,6% del totale. Nella medesima Sezione, all'indicazione delle categorie dei soggetti coinvolti, appare ben concepita l'idea di qualificare numericamente tali soggetti, differenziandoli anche, come nel caso delle imprese (suddivise in imprese con più e con meno di tre addetti), in ragione delle loro diverse caratteristiche.

Dati empirici emergono anche nella Sezione 5. laddove si quantificano i vantaggi economici dell'opzione prescelta per i destinatari diretti, stimando un vantaggio annuo pari a circa 5,4 Milioni di Euro, definito sulla base di un semplice calcolo di massima, utile però, a comparare intuitivamente la proposta avanzata con le altre possibili opzioni.

Ben ideata appare comunque, nel suo complesso, tutta la Sezione 5 a cui sono dedicate ben sei pagine e che si apre con una ricognizione analitica della normativa preesistente e delle modifiche ad essa proposte.

Una nota positiva infine anche alla Sezione 4. dedicata alla rilevazione delle opzioni alternative per l'intervento. Essa presenta infatti due alternative possibili alla soluzione scelta e spiega, in modo forse un po' sintetico, i motivi che hanno indotto a scartarle.

La relazione AIR allo schema n. 207 si presenta, in definitiva come un documento che fa ben sperare per il futuro dell'utilizzo dell'analisi di impatto, anche se gli aspetti positivi in esso rilevati sono probabilmente enfatizzati dalla qualità scadente delle schede AIR con cui esso si confronta, determinando, forse proprio in ragione di questo "effetto contrasto" una distorsione nel suo giudizio complessivo.<sup>196</sup>

---

196 COCOZZA, 2006, p. 142.

Per quanto riguarda, invece, la seconda categoria di atti, ossia i disegni di legge di iniziativa governativa, nel biennio considerato, il Governo ne aveva presentati 94 in prima lettura al Senato e 80 alla Camera dei Deputati. Di questi di ratifica (o comunque connessi ad atti internazionali) erano stati 38 al Senato e 39 alla Camera, di conversione di decreti-legge, invece, 26 al Senato e 25 alla Camera.

Per quanto riguarda i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, la maggior parte risultava sprovvista di relazione AIR, come del resto previsto dal regolamento del 2008, il quale ne stabilisce l'esentabilità. Quelli dotati di scheda AIR erano stati dunque l'eccezione, con l'ulteriore caratteristica di essere corredati di analisi di impatto qualitativamente scadenti e generalmente prive di autonomia contenutistica rispetto alla relazione illustrativa, nonostante la rilevanza dei temi trattati (diritto allo studio e qualità del sistema universitario e della ricerca, sicurezza pubblica e contrasto alla violenza sessuale, esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia, proroga di missioni internazionali di pace ecc.).

I disegni di legge di ratifica (anch'essi esentabili in base al regolamento del 2008, purché non importino spese né istituiscano uffici) si presentavano, invece, in prevalenza accompagnati da relazione AIR. Tali relazioni, ancora una volta, risultavano però molto eterogenee, in particolare in ragione della loro estensione. Emblematico il caso dell'A.C. n. 2037, relativo ad un trattato di amicizia con la Repubblica dell'Iraq, accompagnato da una scheda AIR di cinque righe.

Il dossier del Senato lamentava, oltre alla mutevole ampiezza delle relazioni presentate, anche la loro attitudine a configurarsi come esposizioni discorsive di elementi illustrativi generali, senza alcun tentativo reale di approfondimento dei temi in analisi, considerazione valida anche per i disegni di legge recanti delega legislativa (10 in tutto).

Anche fra i disegni di legge ne emergevano alcuni più accurati degli altri, questo era il caso dell'A.C. 3703, presentato dal Ministro della salute, Fazio, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, il 9 Settembre 2010.

*Il caso del disegno di legge A.C. 3703/2010 "istituzione del registro nazionale e dei registri regionali degli impianti protesici mammari, obblighi informativi alle pazienti, nonché divieto di intervento di plastica mammaria alle persone minori".*

Il disegno di legge 3703 proponeva, in sintesi, l'istituzione, nell'ambito della chirurgia plastica ed estetica, di un registro nazionale e di corrispettivi registri regionali degli impianti



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

protesici mammari effettuati in Italia,

I due registri erano creati col doppio fine di effettuare a) “un monitoraggio clinico del soggetto sottoposto a impianto, allo scopo di prevenire le complicanze e migliorare la gestione clinico-assistenziale degli eventuali effetti indesiderati ed esiti a distanza e b) un monitoraggio epidemiologico, a scopo di studio e ricerca scientifica in campo clinico e biomedico e di programmazione, gestione, controllo e valutazione dell'assistenza sanitaria.”<sup>197</sup>

I registri avrebbero dunque raccolto dati relativi agli impianti protesici, con particolare riguardo alle informazioni concernenti la durata degli impianti, gli eventuali effetti collaterali ad essi connessi, nonché l'incidenza dei tumori mammari e delle malattie autoimmuni.

Il tentativo era, da un lato, quello di sviluppare una conoscenza medico-statistica dettagliata sulle conseguenze derivanti dal ricorso a impianti protesici mammari e dall'altro quello di fornire all'utenza una completa informazione sui vantaggi e gli svantaggi dell'operazione, nonché tutti gli altri elementi di conoscenza, ciò anche al fine di evitare che scelte approssimative potessero pregiudicare l'efficacia delle future attività di prevenzione.

Per conseguire tali scopi ciascuna struttura sanitaria avrebbe dovuto predisporre, per ogni impianto protesico mammario, un foglio illustrativo contenente informazioni dettagliate circa il materiale di riempimento utilizzato nella protesi, la durata dell'impianto, gli effetti collaterali dell'intervento e la presenza di eventuali controindicazioni.

La relazione AIR allegata a tale progetto di legge appare, sotto alcuni profili ben strutturata, o quantomeno, più ponderata rispetto a molte delle altre prodotte.

La prima constatazione è l'adesione formale della relazione AIR in questione all'allegato A del regolamento n. 170 del 2008, ogni sezione ed all'interno di essa ogni singola voce appare infatti ben specificata, ancorché in alcuni punti in modo piuttosto sintetico.

Da giudicare positivamente, all'interno della Sezione 1, la descrizione del quadro normativo vigente, adeguatamente dettagliata e anche quella dedicata ai soggetti destinatari dell'intervento, anche se non del tutto condivisibile l'ordine di citazione dei destinatari, che vuole in primo luogo le amministrazioni coinvolte, poi i fabbricanti e relativi mandatari, gli operatori e le strutture sanitarie e solo da ultimo “anche” i pazienti, in quanto utilizzatori finali.<sup>198</sup>

<sup>197</sup> Ddl n. 3703, art. 1, 3° comma.

<sup>198</sup> Relazione AIR allegata al ddl. 3703/2009, p. 11.

Buona anche la Sezione 5 specificatamente nell'enunciazione dei vantaggi dell'intervento, laddove si dichiara che “nei confronti dello Stato, delle regioni e delle aziende sanitarie il provvedimento serve a meglio valutare anche i fattori sociali e sanitari che si celano dietro ogni intervento” chiarendo la più ampia vocazione del disegno di legge. Anche la comparazione delle opzioni esaminate appare infine convincente, la motivazioni addotte per la scelta di non utilizzare i registri esistenti sul territorio e quella conseguente di crearne di nuovi, risulta, infatti chiara e condivisibile.<sup>199</sup>

La relazione AIR al disegno di legge 3703 per quanto qualitativamente migliore rispetto alla media, presenta però, anche numerose carenze, alcune delle quali avrebbero potuto essere evitate con un poco di attenzione in più.

L'allegato A del DPCM n. 170/2008 prevede per esempio, in relazione alla Sezione 1, quella dedicata al contesto e agli obiettivi, che siano indicate “con precisione le fonti informative utilizzate per i diversi profili dell'analisi”, richiesta ampiamente disattesa. Anche la Sezione 2, dedicata alle consultazioni, appare assai poco esaustiva, limitandosi a dichiarare che le procedure di consultazione ci sono state, ma non facendo menzione delle eventuali informazioni raccolte. Nell'insieme dunque, anche una relazione AIR passabile come quella allegata al disegno di legge 3703, manca di forme di analisi più approfondite, quantitative, manca di dati, di comparazioni reali, adagiandosi su di un profilo descrittivo pericolosamente simile a quello della relazione illustrativa e forse, proprio in ragione di tale motivo, il dossier del Senato sull'AIR presentato a fine 2010, così concludeva: “l'AIR pare entrata nell'ambito del Governo normatore – sovente nel regno della ritualità formale, rare volte con dispiegamento compiuto delle sue potenzialità informative”.<sup>200</sup>

### Considerazioni conclusive.

A partire dalla prima metà degli anni Novanta la qualità della regolazione ha guadagnato un posto di riguardo nell'agenda politica di gran parte dei Governi che si sono succeduti alla

199 *Ibidem*, p. 13.

200 SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Due anni di “nuova” AIR. Un bilancio*, 2010, p. 10.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

guida del paese. Questa rilevanza è testimoniata dalla notevole quantità di studi che si sono concentrati su questo tema, analizzando i diversi strumenti di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolazione, fra cui anche l'AIR.

La domanda che si impone a oltre dieci anni dall'introduzione dell'AIR all'interno del nostro ordinamento, verte dunque su quanto questo strumento sia concretamente stato in grado di realizzare quello per cui è stato adottato.

Purtroppo la risposta che da più parti fa eco a questa domanda, non può essere motivo di entusiasmo.

L'OCSE nella sua recente *review* sulla qualità regolazione in Italia ha dimostrato infatti, che molte delle lacune del periodo 2001- 2006, non sono state risolte e che dunque “la completezza delle pratiche di AIR in Italia non è comparabile in termini favorevoli agli standard internazionali.” Continua ad esistere, per quanto concerne il nostro ordinamento “un divario significativo nell'attuazione fra quanto previsto e i risultati effettivi.”<sup>201</sup>

La *review* concorda con i numerosi commentatori, nel rilevare che nonostante con la legge n. 246/2005 fosse stato dato all'AIR un rinnovato slancio politico e i passi concreti intrapresi con la normativa del Settembre 2008, avessero tentato di ristabilire la sua credibilità e promuoverne l'utilizzo, rimangono aperte molte questioni.

Da parte di alcuni sono addirittura sorti dubbi di credibilità dell'intero sistema, rilevando come l'esigenza di introdurre l'AIR nel nostro ordinamento si sia sospettosamente materializzata sempre in corrispondenza delle *review* dell'OCSE in Italia.<sup>202</sup>

Coco a questo proposito si domanda se sia realistico aspettarci che il nuovo modello di AIR, quello introdotto nel 2008, con i suoi limitati obiettivi, abbia effettivamente successo. Egli ritiene, infatti, che sia “impossibile incidere sulla natura del processo normativo con un DPCM” e che se l'AIR fosse stata una reale priorità, forse meglio sarebbe stato affidarla ad una *task-force* indipendente da Dipartimenti ed Uffici Legislativi, con una missione ben precisa e quindi un interesse a produrre effettivamente delle valutazioni.<sup>203</sup>

Natalini da parte sua, propone invece, alcune riflessioni sulle esperienze dell'attuale Governo in materia di qualità della regolazione.

201 OCSE, 2009, p. 144.

202 LA SPINA, 2001; NATALINI, SARPI, 2010.

203 COCO, G., 2009, p. 2.

Il Governo Berlusconi ha infatti ereditato dall'Esecutivo precedente una serie di iniziative di semplificazione deboli e poco amalgamate tra loro, anche a causa della scarsa coesione della maggioranza parlamentare che avrebbe dovuto sostenerle.<sup>204</sup>

La XVI legislatura presenta però due profili che la caratterizzano in modo differente rispetto a quelle precedenti.

Il primo è che è stata prevista la figura del Ministro per la semplificazione, a testimonianza dell'importanza del tema nel programma di Governo. Il secondo è che il quadro politico, per effetto dei risultati elettorali, appare molto meno frammentato e precario del passato, rendendo praticabili anche iniziative di non breve periodo.<sup>205</sup>

La robusta maggioranza parlamentare di cui gode questa coalizione di governo non è riuscita però a intervenire in modo incisivo, confermando questo strabismo nelle politiche di semplificazione, legata alla perdurante frammentazione e miopia dell'azione politica.

“All'inizio della legislatura era sembrato che l'introduzione del Ministero per la Semplificazione potesse dotare le politiche di *better regulation* di un perno unico.”<sup>206</sup> Tale nuova figura è andata, invece a sovrapporsi a quelle esistenti, aumentando paradossalmente il livello di complessità del sistema. Il problema dunque non si pone solo sul piano politico, poiché le strutture amministrative che si occupano della questione sono numerose (Dipartimento per la funzione pubblica, Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi e l'Unità per semplificazione), anche se ognuna di queste opera con mezzi assolutamente sottodimensionati se paragonati a quelli a disposizione negli altri paesi.

Esiste ancora una logica per cui i provvedimenti normativi adottati hanno il solo scopo di “imporre, per legge il punto di vista di un membro dell'Esecutivo ai propri recalcitranti colleghi, o di mettere un cappello politico su uno specifico intervento.”<sup>207</sup>

Le esperienze in materia di qualità della regolazione si muovono peraltro invariabilmente, attraverso provvedimenti legislativi, anche se lo stesso esito avrebbe potuto essere raggiunto agendo sul piano amministrativo.

Le ragioni di questo fenomeno sono diverse: “a) l'abitudine di chi progetta queste politiche

---

204 NATALINI, A., 2010.

205 NATALINI, A., 2009.

206 *Ibidem*, p. 2.

207 *Ivi*.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

nei Gabinetti di ragionare «per leggi»; b) l'esigenza dei politici di avere qualcosa di tangibile da spendere già nella fase in cui si lanciano iniziative che impiegano anni ad essere attuate; c) la speranza di potersi appigliare alla legge per vincere le resistenze delle amministrazioni pubbliche, riluttanti ad innovare.”<sup>208</sup>

Dall'altro lato, invece gli strumenti di coordinamento complessivo delle politiche di semplificazione già previsti nel nostro ordinamento come la Legge annuale di semplificazione, o il Piano d'azione per la semplificazione rimangono inutilizzati.

Permangono così le molte incertezze e i molti limiti che accompagnano la messa a regime dell'AIR. Permangono soprattutto le molte differenze che caratterizzano l'approccio italiano alla valutazione di impatto, rispetto a quello adottato, in materia, dai paesi più virtuosi e anche dall'Unione Europea.

La struttura stessa di questa trattazione rende evidente quale sia la lente attraverso cui l'Italia guarda alle politiche sulla qualità della regolazione.

I molti autori che hanno commentato lo stato dell'arte dell'analisi di impatto nel nostro paese, l'hanno fatto dal punto di vista della predisposizione normativa, occupandosi quindi, quasi esclusivamente, di accertare che le regole che disciplinavano l'AIR nel nostro ordinamento fossero di buona qualità, invece di verificare che le AIR prodotte fossero qualitativamente accettabili in base a quanto disposto.

Tale slittamento di attenzione sul tema ha condotto a duplici conseguenze.

Da un lato, ha comportato una grave carenza di studi e commenti sulla qualità reale delle schede AIR prodotte fin dalla primissima fase di sperimentazione. Tali lavori, come ampiamente dimostrato dall'esperienza europea, in cui ancora si citano e si prendono a riferimento le analisi effettuate nel 2004 sulle prime sei AIR pilota, sarebbero, infatti risultate utili in termini comparativi per le esperienze successive, gettando le basi per analisi sempre più approfondite.

Dall'altro lato, ha contribuito, invece, al ritardo nell'affermazione stessa dello strumento nel nostro ordinamento. Come ricordato nel Capitolo I infatti, i nuovi strumenti di *policy* acquisiscono spesso legittimazione solo dopo che emergono attorno ad essi un certo numero di attori, la cui mobilitazione ed impegno possono attirare interesse nei confronti del tema, stimolando le istituzioni a migliorare la qualità delle loro stesse performance. Il dibattito,

208 NATALINI, A., 2009, p. 21.

invece, fermo all'assunto che schede AIR come quelle prodotte in Italia non presentassero neanche gli estremi per una valutazione qualitativa, ha così perso l'occasione di catalizzare l'attenzione di tutti quei soggetti, che avrebbero potuto, a vario titolo, contribuire alla risoluzione di alcuni aspetti di criticità, magari anche attraverso il coinvolgimento delle università e dei *think tanks* per la predisposizione di percorsi formativi mirati.

La mancanza di una cultura quantitativa all'interno delle nostre amministrazioni e la diffidenza nei confronti di saperi specialistici diversi è stata dunque, seppur involontariamente, perpetuata anche nel corso dell'introduzione dello strumento di analisi di impatto, il cui unico profilo sondabile, ad oltre dieci anni dalla sua implementazione, è quello del suo percorso normativo.

Tale esito poteva essere forse, entro certi limiti previsto, l'esperienza dell'Italia con l'AIR non incontra, infatti, praticamente nessuno dei prerequisiti che nella Sezione III dell'Introduzione si sono detti necessari per la predisposizione di uno strumento che sia in grado di migliorare concretamente l'ambiente regolatorio. Niente supporto politico dunque, niente adozione del principio "dell'analisi proporzionata", niente professionalità specializzate e risorse sottodimensionate.

Perdura anche per questi motivi la diffidenza con cui questo essenziale strumento per la qualità della regolazione è stato accolto sin dalla sua iniziale sperimentazione nel nostro ordinamento. Esso è tacciato infatti di essere troppo gravoso e di rappresentare un'eccessiva forzatura rispetto al nostro approccio al *rulemaking*. Per questo è stato a lungo ridotto ad essere una paginetta priva di dati e di valutazioni comparative tra opzioni alternative, da allegare ai provvedimenti normativi.<sup>209</sup> Oppure lo si è configurato come una valutazione da cui, contrariamente a quanto avviene negli altri paesi, dovrebbero essere esentati gli atti normativi dotati di "peculiare complessità ed ampiezza".<sup>210</sup>

209 NATALINI, A., 2009, p. 6.

210 In una recente pubblicazione di Astrid, "La tela di Penelope" a cura di A., Natalini e G., Tiberi, 2010, Mario Martelli confronta alcuni aspetti dell'Air, così come disegnati dalla disciplina italiana, con quanto viene fatto, in merito a tali punti, da altri paesi. Il confronto, svolto con l'Unione Europea, il Regno Unito, la Francia, gli Stati Uniti e l'Australia riguarda cinque argomenti topici: a) ambito di applicazione e ipotesi di esclusione/esenzione; b) organizzazione delle attività; c) consultazione; d) criteri per l'analisi economica e per la valutazione degli obblighi informativi; e) monitoraggio e valutazione della regolazione in essere.

Dallo studio emerge che il confronto fra l'Italia e gli altri paesi diventa particolarmente problematico in considerazione del tema dell'ambito di applicazione e delle ipotesi di esclusione ed esenzione, poiché gli altri ordinamenti adottano il criterio inverso rispetto al nostro. Usualmente l'Air non viene infatti eseguita su ogni

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

A ciò si deve aggiungere anche la tendenza a selezionare strumenti di semplificazione solo sulla base dell'impatto potenziale che questi possono avere nel breve termine sull'opinione pubblica. Finiscono in questo modo in secondo piano, o sono accantonati gli interventi i cui effetti si sviluppano solo nel lungo termine, col risultato di produrre politiche di semplificazione di respiro corto e prive di una strategia comune i cui frutti, il sistema produttivo del paese stenta a percepire.

---

proposta normativa, ma in particolare su quelle ipotesi di intervento complesse e ampie (in media, il 20% degli interventi) maggiormente suscettibili di produrre effetti tangibili su cittadini, imprese e PA.

## CONCLUSIONI

Nell'Apologia di Raimondo Sebond, Montaigne raccontava che, dovendo attraversare un fiume gelato, gli abitanti della Tracia mandavano in avanguardia una volpe. Avanzando o indietreggiando, l'astuto animale indicava lo spessore del ghiaccio. Montaigne riteneva che tale pratica fosse una valutazione preventiva impeccabile, poiché fondata sul sillogismo: "quello che fa rumore si muove; quello che si muove non è gelato; quello che non è gelato è liquido, dunque quello che è liquido cede sotto il peso".<sup>211</sup>

Analogo comportamento sarebbe ragionevole attendersi da parte delle istituzioni pubbliche, le quali, emulando la prudenza della volpe, dovrebbero, prima di adottare norme giuridiche, valutarne preventivamente gli effetti sulle amministrazioni, i cittadini e le imprese.

Tale celebre (e citatissimo) passaggio di Montaigne offre uno spunto per chiudere la trattazione sullo strumento di AIR quale meccanismo di analisi preventiva delle scelte del regolatore.

Come illustrato nel corso dei capitoli precedenti sia l'Unione Europea sia l'Italia hanno da tempo adottato l'analisi di impatto della regolazione, meccanismo tanto attrattivo quanto sfuggente, definito dalle guide di pratiche come meta-strumento per la razionalizzazione del processo di regolazione, capace di garantire trasparenza, coordinamento, responsabilizzazione, apprendimento etc., necessari a fronteggiare i problemi legati alla produzione normativa dei governi contemporanei.

La trattazione ha messo in luce una caratteristica comune all'Italia e all'Unione Europea, ossia quella di aver scelto solo parzialmente di adottare l'analisi di impatto come mezzo per migliorare la qualità della regolazione.

In Italia, infatti, determinanti sono state le pressioni provenienti dalla comunità internazionale, che da tempo promuovevano l'utilizzo dell'AIR ed in particolare dell'OCSE, il quale aveva programmato per il 2001 una *review* sulla riforma della regolazione in Italia.

Il caso dell'Unione Europea è invece più complesso, poiché la necessità di introdurre forme di valutazione preventiva sulla normativa prodotta da Bruxelles, onde migliorarne la qualità e ridurre il flusso, si è inserita nel più ampio dibattito sul futuro del *law-making*

---

211 MONTAIGNE, M., Apologia di Raimondo Sebond, in Saggi, Milano 1986.



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

comunitario e nel rapporto, all'interno di esso, fra gli attori coinvolti.

Alcuni studiosi ritengono a questo proposito che strumenti di meta-regolazione, come l'analisi di impatto, siano stati adottati poiché hanno permesso alle istituzioni dell'Unione Europea ed in particolare alla Commissione, in quanto organizzazione complessa di riprocessare alcune “*hard questions*” nei confronti delle quali i soggetti partecipanti all'attività di produzione normativa non riuscivano ad accordarsi.<sup>212</sup> In breve, non riuscendo a trovare risposte comuni a domande quali: chi è a capo del *law-making*? Come limitare la frammentazione della Commissione e stabilire una gestione operativa e strategica all'interno del Segretariato Generale? Come valorizzare e promuovere il tema della competitività e dell'innovazione? Si è fatto così ricorso ad una soluzione *second-best*, i cui obiettivi di fondo godevano di consenso generalizzato delle istituzioni comunitarie, in un periodo di accese controversie sul futuro della *governance* dell'UE e anche sugli obiettivi ultimi della regolazione comunitaria.

L'idea di fondo era dunque che adottando un strumento siffatto, gli attori comunitari, sarebbero riusciti a condividere una strategia, come alleanza temporanea, nonostante visioni parzialmente o totalmente incompatibili, lasciando le pratiche future di questo accordo sostanzialmente *open ended*.

L'aspetto più significativo di questa complessa situazione, ritengono gli studiosi, è che l'adozione di tale compromesso sia stato suscettibile di produrre effetti sul bilanciamento costituzionale dei poteri fra gli attori comunitari. L'analisi di impatto è riuscita infatti, al di là della sua missione di incidere sulla qualità della regolazione, a produrre un qualche tipo di apprendimento istituzionale involontario.

Nonostante i termini di tale apprendimento siano quantitativamente difficile da calcolare, si ritiene che le pratiche AIR a livello comunitario siano riuscite a generare, nel corso del tempo una migliore capacità di formulazione politica, una riduzione dell'abitudine di concepire le proposte regolatorie solo in ragione dei singoli dipartimenti, un miglioramento del controllo del Segretariato Generale sull'intero processo di produzione normativa. Anche i meccanismi di coordinamento orizzontale sono risultati rafforzati, grazie all'integrazione delle pratiche AIR nel coordinamento inter-servizi, si è riusciti inoltre a definire obiettivi formali condivisi e a inserirli in documenti di orientamento e a promuovere programmi di

212 RADAELLI, C. M., MEUWESE, A. C., 2010.

formazione e di valutazioni esterna.

L'Italia, dal canto suo non è riuscita a condividere con l'ordinamento comunitario nessuno di questi esiti. La grande differenza fra le due esperienze è infatti rintracciabile nel livello di supporto politico che esse hanno ricevuto. In Italia, esso è stato perlopiù contestuale alle indagini internazionali effettuate nel paese nel corso del tempo, a cui non fa eccezione la *review* dell'OCSE del 2009, che ha verosimilmente trainato l'emanazione del regolamento n. 170 del 2008, mantenendo l'esperienza poco oltre le frontiere della "politica simbolica".

Nell'Unione Europea invece, il tema della qualità della regolazione, sebbene intriso di complessità legate a questioni di architettura istituzionale, ha ricevuto un altissimo livello di attenzione politica. Un supporto politico crescente e a tratti inaspettato soprattutto in ragione dei lunghi periodi in cui il tema della qualità normativa era prominente nel dibattito politico, ma ancora relativamente concretizzato in via operativa.

Tale è in definitiva l'ennesima occasione mancata del nostro paese, il quale, dimostrandosi poco sensibile nei confronti del tema della qualità della regolazione rinuncia anche al fattore strategico che essa rappresenta per lo sviluppo economico e la modernizzazione degli apparati pubblici. Come suggerito da autorevoli autori qualche anno fa è necessario dunque che su questi temi non sia abbassata la guardia, che siano attivati meccanismi permanenti di monitoraggio dei carichi regolativi e burocratici e che la regia di tale azione politica che deve essere permanente nel tempo, sia mantenuta in mani forti. E' infine necessario, soprattutto "rafforzare la consapevolezza del ruolo cruciale che le politiche per la qualità della regolazione e per la semplificazione burocratica possono giocare per la competitività del paese e del suo sistema economico-produttivo."<sup>213</sup>

---

213 BASSANINI, F., PAPARO, S., TIBERI, G., 2005, p. 104.

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

## BIBLIOGRAFIA

ALEMANNI, A., *The Better Regulation Initiative at the Judicial Gate: A Trojan Horse within the Commission's Walls or the Way Forward?* European Law Journal, Vol. 15, No. 3, Maggio 2009, pp. 382–401.

ALLIO, L., “*Better regulation and impact assessment in the European Commission*” in: Kirkpatrick, C, e Parker, D., *Regulatory Impact Assessment. Towards better regulation?* 2007

BASSANINI, F., *Deregolazione, miglior regolazione e competitività del Paese*, testo di prefazione a ASTRID, “*La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla qualità della regolazione e la semplificazione burocratica*”, a cura di A. Natalini e G. Tiberi, Il Mulino, Bologna, 2010.

BASSANINI, F., PAPARO, S., TIBERI, G., *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in L., Torchia, F., Bassanini (a cura di) “*Sviluppo e Declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*”, Firenze 2005.

BJORKLUND, M., *L'analisi di impatto della regolamentazione nell'Unione Europea*, paper presentato al convegno “*La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali*”, Napoli, 8 e 9 Ottobre 2003.

CASALOTTI, F., *I ministeri e l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)* in U. De Siervo (a cura di ), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino.

CATELANI, E., *Aspetti organizzativi della delega: il ruolo della Presidenza del Consiglio*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Giappichelli, Torino.

CAVALLO L., *Individuazione e costruzione di basi informative per un'azione di Regolazione*, Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, 2010

COCO, G., *Air - Allergia italiana alla razionalità e quantificazione* in [www.nelmerito.it](http://www.nelmerito.it), 12 Marzo 2009.

COCO, G., MARTELLI, M., SARPI, F., *L'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa italiana*, in F. Basilica (a cura di), *La qualità della regolazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Maggioli Editore, 2006

COCOZZA A., *Direzione risorse umane. Politiche e strumenti per l'organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

CUOCOLO, L., *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005* in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 13 Dicembre 2005.

DE BENEDETTO, M. (2003), *Un "quasi procedimento"* in GRECO, N., *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, collana "Studi e Ricerche", Roma, 2003.

DE BENEDETTO, M. (2010a), *L'organizzazione della funzione di regolazione*, in N. Greco (a cura di) "L'AIR nel quadro della regolazione" reperibile sul sito della SSPA al link <http://www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/organizzazione.pdf>, Aprile 2010.

DE BENEDETTO, M. (2010b), *Tecniche di analisi della regolazione nell'istruttoria degli atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"*, in [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), Settembre 2010.

DE GIORGI, M., *La qualità della regolamentazione nei recenti sviluppi della politica di razionalizzazione normativa*, in "Amministrazione in Cammino", rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2002.

DELL'ACQUA, C., *L'analisi di impatto della regolamentazione fra politica e amministrazione*, in GRECO, N., *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, collana "Studi e Ricerche", Roma, 2003.

DI CIOLO, V., *Correlazioni istituzionali, ordinamentali, funzionali, culturali e tecniche*, in GRECO, N., *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, collana "Studi e Ricerche", Roma, 2003.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, Collana "Analisi e strumenti per l'innovazione". *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, 2001.

DUNLOP, C. A., RADAELLI, C. M., RUSSEL, D. *What's an Impact Assessment to do? Ideas, Instruments and the Capabilities-Expectations Gap*. ECPR Joint Sessions of Workshops 2010, Munster, Germany. 2010.

FORMEZ, *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione Europea*, 2005.

FRANZ, J., KIRKPATRICK, C., *Impact assessment in the European Commission: quantifying benefits and costs*, ENBR Working Paper n. 02/07, Marzo 2007.

GRECO, N. (a cura di) *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, collana "Studi e Ricerche", Roma, 2003.

GRECO, N. (2009), *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009.

GRECO, N. (2010), *Consistenza, articolazione ed ambiguità della "regolazione"* in N. Greco

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

(a cura di) "L'AIR nel quadro della regolazione" reperibile sul sito della SSPA al link <http://www.sspa.it/wp-content/uploads/2010/04/Consistenzaarticolazione.pdf>, Aprile 2010.

HARRINGTON, W., MORGENSTERN, R.D., *Evaluating Regulatory Impact Analyses*, documento preparato per il progetto dell'OCSE sulla valutazione *ex post* degli strumenti di regolazione e sulle istituzioni, OCSE, Paris, 2003.

HERTIN, J., JACOB, K., PESCH, U., PACCHI, C., *The Production and Use of Knowledge in Regulatory Impact Assessment. An Empirical Analysis. FFU- report*, Berlino, Gennaio 2009.

IELO, D., *L'analisi di impatto della regolazione* in *Amministrare* n. 2, Agosto 2005, pp. 289- 321.

JABKO, N., *Playing the market: a political strategy for uniting Europe 1985- 2005*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press, 2006.

JACOB, K., HERTIN, J., BARTOLOMEO, M., VOLKERY, A., CIRILLO, M., WILKINSON, D., *Ex-ante sustainability appraisal of national-level policies: A comparative study of assessment practice in seven countries*, paper presentato alla Conferenza "Greening of Policies ? Interlinkages and Policy Integration", Berlino, 2004.

LA SPINA, A. (2000), *L'analisi di impatto della regolazione: I caratteri distintivi, le tecniche, la ricezione in Italia* in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.4, 2000.

LA SPINA, A. (2001), *Establishing Ria in Italy: results achieved, difficulties met, possible alternative development* relazione presentata al workshop "Establishing a regulatory impact analysis", 2001.

LA SPINA, A. (2003), *L'analisi delle politiche pubbliche, l'Air e le opzioni regolative. Riflessioni sull'applicabilità al livello regionale alla luce della sperimentazione*, in "L'Analisi di impatto della regolamentazione: le esperienze regionali", Formez, 2003.

LA SPINA, A., MAJONE G., *Lo Stato regolatore*, 2000.

LEE, N., KIRKPATRICK, C., *A Pilot Study of the Quality of European Commission Extended Impact Assessments*. Impact Assessment Research Centre, Institute for Development Policy & Management. University of Manchester, UK, Ottobre 2004.

LEONARDI, R., CANTONE, A. (2008), *Impact assessment and multi-level governance: a comparison between Italy and the United Kingdom*, ENBR Working Paper No. 17/2008. London School of Economics.

LÖFSTEDT, R. E., *The swing of regulatory pendulum in Europe: from precautionary principle to (regulatory) impact analysis*, in *The Journal of Risk and Uncertainty*, 28:3, 2004.

LUPO, N. (2000a), *La prima legge annuale di semplificazione : commento alla legge n. 50 del 1999*, Giuffrè, 2000.

LUPO, N. (2000b), *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione* in Quaderni Costituzionali, 2000, pp. 748 e ss.

LUPO, N. (2001a), *Alla ricerca della motivazione delle leggi : le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in Ugo De Siervo (a cura di), Osservatorio sulle fonti, Torino, Giappichelli, pp. 67 e ss., 2001.

LUPO, N. (2001b), *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in Rassegna Parlamentare, n. 2, 2001.

LUPO, N. (2002), *La nuova direttiva sull'AIR: passi avanti o passi indietro?* in Giornale di Diritto Amministrativo n.1, 2002.

LUPO, N., (2006), *Quando la legge si propone di semplificare ma, purtroppo non ci riesce. A proposito della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005)* in Rassegna Parlamentare, Gennaio- Marzo, 2006, n. 1.

LUSSIS, B., *EU Extended Impact Assessment Review*, Institut pour un Développement Durable, *Working Paper*, 9 Dicembre 2004.

MANDELKERN (Group on Better Regulation), *Final Report*, Bruxelles, 13 Novembre 2001.

MARCONI, P., LACAVALA, C., *La legge di semplificazione*, in Giornale di Diritto Amministrativo, n. 5, 1999.

MARTELLI M., *L'AIR in chiave comparata*, in A. Natalini, G., Tiberi (a cura di) "La tela di Penelope", Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica, 2010.

MEWEUSE, A., (2006) *Informing the EU legislator through impact assessments. Draft version. Paper* preparato per la conferenza ECPR/CRI 'Frontiers of Regulation: Assessing Scholarly Debates and Policy Challenges', Università di Bath, Settembre 2006.

MEWEUSE, A., (2008) *Impact Assessment in EU Lawmaking*, 2008.

MIDENA, E., *Il Commento*, in Giornale di Diritto Amministrativo n. 1/2001, pp. 88 e ss.

MONTAIGNE, M., *Apologia di Raimondo Sebond*, in Saggi, Milano 1986.

MORFUNI, E., *L'introduzione dell'Air in Italia: la prima fase di sperimentazione* in Giornale di Diritto Amministrativo n. 7/2002.

MORGAN B., *The Economisation of Politics: Meta-Regulation as a Form of Nonjudicial Legality*, in Social and Legal Studies, Vol. 12 issue 4, Special Issue on Regulatory Spaces and

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Interactions, 2003.

NATALINI, A. (2000), *La sperimentazione dell'Air a livello statale* in Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione n. 4, 2000.

NATALINI, A. (2003), *La terza semplificazione*, in Giornale di Diritto Amministrativo, n. 10/ 2003.

NATALINI, A., (2009), *La qualità della regolazione in Italia. Una visione d'insieme*, relazione presentata al Seminario di Astrid "Qualità della regolazione e riduzione degli oneri burocratici", Roma, Luglio 2009.

NATALINI, A., (2010), *Lo strabismo del semplificatore*, in [www.nelmerito.it](http://www.nelmerito.it), 26 Febbraio, 2010.

NATALINI, A., SARPI, F. (2009), *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in Giornale di Diritto Amministrativo, 3/2009.

OPOKU, C., JORDAN, A., *Impact Assessment in the EU: A global sustainable development perspective, paper* presentato alla Conferenza di Berlino "Human Dimension of Global Environmental Change", 3 e 4 Dicembre 2004.

PAGANO, R., *Qualche osservazione sull'articolo 14 della legge di semplificazione e riassetto normativo per il 2005 (legge 28 Novembre 2005 n. 246)* in Rassegna Parlamentare, Gennaio- Marzo 2006, n.1.

PATRONI GRIFFI, F. (2007), *Le politiche della qualità della regolazione in Italia*, relazione presentata al Convegno OECD-Formez, Roma, 8 Novembre 2007.

PERNA, R., *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolamentazione* in Mercato Concorrenza e Regole, n. 1, 2003.

PETRICONE, F., *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 Marzo 1999*, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 3, 1999.

PETRILLO, P. L., *AIR e gruppi di pressione: un binomio possibile* in [www.Astrid.it](http://www.Astrid.it), 2010.

PETRONE, A. M., *L'esperienza di formazione sull'Air nelle amministrazioni centrali*, discorso tenuto al convegno "La qualità della regolamentazione : casi italiani e confronti internazionali", 8 e 9 ottobre 2003, Napoli.

RADAELLI, C.M. (2001), *Democratising Expertise?* Relazione presentata alla conferenza "La représentation dans l'Union européenne". CERI - Sciences Po, Parigi, 4 Maggio 2001.

RADAELLI, C. M. (2003), relazione presentata alla conferenza *Impact assessment in the European Union: innovations, quality, and good regulatory quality*, Bruxelles, 3 Dicembre 2003.

RADAELLI, C. M. (2004), *The diffusion of regulatory impact analysis – Best practice or lesson-drawing?* European Journal of Political Research, 43: 723- 747, 2004.

RADAELLI, C. M. (2007a), *Whither better regulation for the Lisbon Agenda?* Journal of European Public Policy, 14:2, 190-207, 2007.

RADAELLI, C. M., (2007b), *Desperately seeking regulatory impact assessment: diary of a reflective researcher*, Novembre 2007.

RADAELLI, C. M., DE FRANCESCO, F., TROEGER, V. E., *The implementation of regulatory impact assessment in Europe*, paper presentato al workshop dell'ENBR, Università di Exter, 27 e 28 Marzo, 2008.

RADAELLI, C.M., MEUWESE, A. C. (2009a), *Better regulation in Europe: between public management and regulatory reform* in Public Administration, vol. 87, n. 3, 2009.

RADAELLI, C. M., MEUWESE, A.C. (2009b), *Better Regulation in the European Union. The political economy of impact assessment*, in K. Jacob (ed.), "Evaluating Integrated Impact Assessments" (EVIA) Handbook, Springer, 2009.

RADAELLI, C. M., MEUWESE, A.C. (2010), *Hard questions, hard solutions: proceduralisation through impact assessment in the EU* in West European Politics, Vol. 33, n. 1, Gennaio 2010.

RANGONE, N., *La categoria della regolazione economica e l'impatto sui destinatari*, in GRECO, N. (a cura di) *Introduzione alla "analisi di impatto della regolamentazione"*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, collana "Studi e Ricerche", Roma, 2003.

RENDA, A., *Impact assessment in the EU. The state of the art and the art of the state*, Centre for European Studies, Bruxelles, 2006.

SALVI, S., *La qualità della regolazione in Italia tra buone intenzioni e modesti risultati: un confronto internazionale* in [www.Astrid.eu](http://www.Astrid.eu), 2009.

SAVINI, G. (2001), *Semplificazione e rappresentanza di interessi: l'osservatorio sulle semplificazioni*, in Amministrazione in Cammino, 2001.

SAVINI, G. (2002), *L'analisi di impatto della regolamentazione nella nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 Settembre 2001*, in Amministrazione in Cammino, Dicembre 2002.

SAVINI, G. (2009), *La "messa a regime" dell'AIR: il dpcm 11 Settembre 2008, recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in Amministrazione in Cammino, Dicembre 2008.

SBATTELLA, F. M., *L'Analisi di Impatto della Regolamentazione secondo le disposizioni del D.P.C.M. n. 170/08 : un confronto con la Valutazione di Impatto della legislazione*



D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

*comunitaria*, in Osservatorio sulle Fonti n. 1/2009.

SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio per la qualità degli atti normativi, *Due anni di "nuova" AIR. Un bilancio*, 2010, reperibile al link: <http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/drafting/2010/Dossier%2037.pdf>

SINCLARI, D., *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) nel diritto pubblico: premesse introduttive*, in Il Foro Italiano, vol. 2/2002.

SORACE, D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, il Mulino, 2002.

TEMPLE LANG, J., *Checks and Balances in the European Union: the Institutional Structure and the "Community Method"*. European Public Law, Volume 12, Issue 1, 2006.

THE EVALUATION PARTNERSHIP, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System*, Final Report, 2007.

TORRITI, J. (2007), *Impact assessment in the EU: A tool for Better Regulation, less regulation or less bad regulation?* In Journal of Risk Research, vol. 10, n. 2, Marzo 2007.

TORRITI, J. (2008), *Does the Impact Assessment on the 'Third Package' provide the correct economic forecast for the liberalisation of the EU Energy markets?* EUI Working Papers, RSCAS 2008/14, Florence School of Regulation, 2008.

TRIPALDI, M. P. C., *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in Osservatorio sulle fonti (a cura di ) Ugo de Siervo, Torino, Giappichelli, p. 123- 25, 2000.

ZAMARO, N., D'AUTILIA, L., *Fonti informative per l'analisi di impatto della regolamentazione*, in "L'Analisi di impatto della regolamentazione: le esperienze regionali", Formez, 2003.

ZUCHELLI, C., *L'analisi di impatto della regolamentazione nell'amministrazione centrale in Italia*. Discorso tenuto al convegno " La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali", 8 e 9 Ottobre 2003, Napoli.

## DOCUMENTI

### A. Commissione Europea

COMMISSIONE EUROPEA (1995), *Better Lawmaking . Commission Report to the European Council on the application of the subsidiarity and proportionality principles on simplification and on consolidation*. CSE (95) 580, Bruxelles, 1995.

COMMISSIONE EUROPEA (1997), *Raccomandazione della Commissione del 22 aprile 1997 sul miglioramento e la semplificazione del contesto delle attività d'impresa, per la creazione di nuove imprese*. 97/344/CE, Bruxelles, 1997.

COMMISSIONE EUROPEA (2001b), *La governance europea – un Libro Bianco*, COM(2001) 428 definitivo/2, Bruxelles, 5 Agosto 2001.

COMMISSIONE EUROPEA (2002a), *Preparatory Work for the White Paper – Testo di preparazione al Libro Bianco su La governance europea*, Bruxelles, 2002.

COMMISSIONE EUROPEA (2002b), *Action Plan: simplifying and improving the regulatory environment*, COM(2002) 278 final, Bruxelles, 5 Giugno 2002.

COMMISSIONE EUROPEA (2002c), *Communication on impact assessment*. COM(276) final, 5 Giugno, 2002

COMMISSIONE EUROPEA (2003), *Impact Assessment in the Commission. Internal guidelines for the new impact assessment procedure developed for the Commission Services*. Bruxelles, 2003.

COMMISSIONE EUROPEA (2004), Staff Working Paper, *Impact Assessment: Next Steps – In Support of Competitiveness and Sustainable Development*, SEC(2004) 1377, Bruxelles, 21 Ottobre 2004.

COMMISSIONE EUROPEA (2005a), Comunicazione “*Obiettivi strategici 2005-2009. Europa 2010: un partenariato per il rinnovamento europeo. Prosperità, solidarietà e sicurezza*”. COM(2005) 12 definitivo, Bruxelles, 26 Gennaio 2005. COMMISSIONE EUROPEA (2005b), Comunicazione “*Programma di lavoro della Commissione per il 2005*”, COM(2005) 15 definitivo, Bruxelles, 26 Gennaio 2005

COMMISSIONE EUROPEA (2005c), *Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*. COM(2005) 97 final, Bruxelles, 16 Marzo 2005

COMMISSIONE EUROPEA (2005d), Comunicazione “*Legiferare Meglio 2004*”, COM(2005) 98 definitivo, Bruxelles, 21 Marzo 2005.

COMMISSIONE EUROPEA (2005e), *Impact Assessment Guidelines*. SEC (2005)791. Bruxelles, 15 Giugno 2005.

COMMISSIONE EUROPEA (2006a), Comunicazione “*Strategia politica annuale per il 2007. Accrescere la fiducia con le azioni*” COM(2006) 122 definitivo, Bruxelles, 14 Marzo 2006.

COMMISSIONE EUROPEA (2006b), Comunicazione “*Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*” COM(2006) 689 definitivo, 14 Novembre 2006.

COMMISSIONE EUROPEA (2007a), “*Better Regulation and enhanced Impact Assessment*”,

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

nota informativa dal Presidente della Commissione, SEC(2007)926, Bruxelles, 19 Giugno 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2007b), Discorso conclusivo di Catherine Day, Segretario Generale della Commissione Europea nel corso dell'incontro *European Commission Impact Assessment – Discussion with Stakeholders*, Centre Borschette, Bruxelles, 28 Giugno 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2007c), Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la Direttiva 2003/54/CE relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, COM(2007) 528 definitivo, Bruxelles, 19 Settembre 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2007d), Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/55/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale, COM(2007) 529 definitivo, Bruxelles, 19 Settembre 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2007e), Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia, COM(2007) 530 definitivo, Bruxelles, 19 Settembre 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2007f), Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1228/2003 relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica COM(2007) 531 definitivo, Bruxelles, 19 Settembre 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2007g), Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1775/2005 relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale COM(2007) 532 definitivo, Bruxelles, 19 Settembre 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2007h), Commission's Staff Working Document, accompanying the legislative package on the internal market for electricity and gas, allegato alle Comunicazioni COM(2007) 528, COM(2007) 529, COM(2007) 530, COM(2007) 531, COM(2007) 532, SEC(2007) 1180, Impact Assessment, SEC(2007)1179/2, Bruxelles, 2007.

COMMISSIONE EUROPEA (2008a), Commission's Staff Working Document, "*Impact Assessment Board Report for 2007*" allegato alla COM(2008)32. SEC(2008)120, Bruxelles, 30 Gennaio 2008.

COMMISSIONE EUROPEA (2008b), Comunicazione della Commissione "Secondo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea" COM(2008)32, Bruxelles, 30 Gennaio 2008.

COMMISSIONE EUROPEA (2008c), Comunicato stampa "*La Commissione lancia una*

*consultazione sui nuovi orientamenti per la valutazione d'impatto*" IP/08/856. BRUXELLES, 4 Giugno 2008.

COMMISSIONE EUROPEA (2009a), *Impact Assessment Guidelines*. SEC(2009)92, Bruxelles, 15 Gennaio 2009.

COMMISSIONE EUROPEA (2009b), Comunicazione della Commissione "*Third strategic review of Better Regulation in the European Union*" COM(2009)15, Bruxelles, 29 gennaio 2009.

COMMISSIONE EUROPEA (2009c), Commission's Staff Working Document, "*Impact Assessment Board Report for 2008*" allegato alla COM(2009)15, SEC(2009)55, Bruxelles, 29 Gennaio 2009.

COMMISSIONE EUROPEA (2009d), Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality, 16th report on Better Lawmaking covering the year 2008. COM(2009)504, Bruxelles, 25 Settembre 2009.

COMMISSIONE EUROPEA (2010), Comunicazione della Commissione "Legiferare con intelligenza nell'Unione europea" COM (2010)543, Bruxelles, 8 Ottobre 2010.

#### *B. Consiglio dell'Unione Europea*

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2000), Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Lisbona, 23 e 24 Marzo 2000.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2001), Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Göteborg, 15 e 16 Giugno 2001.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2004a), Comunicato stampa, 2583a Sessione, *Competitività (Mercato interno, industria e ricerca)*, Bruxelles, 17 e 18 maggio 2004.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2004b) Comunicato stampa, 2624a Sessione, *Competitività (Mercato interno, industria e ricerca)*, Bruxelles, 25 e 26 Novembre 2004.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2005a), *Information note*, Bruxelles, 5 Luglio 2005.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2005b), Comunicato stampa, 2694a Sessione, *Competitività (Mercato interno, industria e ricerca)*, Bruxelles, 28- 29 Novembre 2005.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2006), Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Bruxelles, 8 e 9 Marzo 2006.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA (2007), *Handling impact assessments in Council. Indicative guidance for working party chairs*, Bruxelles, 2007.

PRESIDENZE DELL'UNIONE EUROPEA, *Advancing Regulatory Reform in Europe*, A joint statement by the consecutive Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish

D. Arrischi, L'analisi d'impatto della regolazione nella governance multilivello: l'Unione europea e l'Italia.

Presidencies of the European Union, 7 Dicembre 2004.

### *C. Parlamento Europeo*

PARLAMENTO EUROPEO (2001), *Report on the Commission White Paper on European Governance*. (COM(2001)428- C5-0454/2001- 2001/2181(COS)), 29 Novembre 2001

PARLAMENTO EUROPEO (2004), *Report on assessment of the impact of Community legislation and the consultation procedures*, 2003/2079(INI), 24 Marzo 2004

PARLAMENTO EUROPEO (2006), *report del MEP McCarthy 'Report on the Implementation, Consequences and Impact of the Internal Market Legislation in Force'*, Brussels, 2006.

PARLAMENTO EUROPEO (2007a), *report del MEP Doorn 'Report on Better lawmaking 2005: application of the principle of subsidiarity – 13th annual report'*, Committee on Legal Affairs, Bruxelles, 2007.

PARLAMENTO EUROPEO (2007b), *report del MEP Lévai 'Report on Better Regulation in the European Union'*, Committee on Legal Affairs, Bruxelles, 4 Settembre 2007.

PARLAMENTO EUROPEO (2008), Gruppo di lavoro sulla riforma del Parlamento “*Second Interim Report on Legislative Activities and Inter-Institutional Relations*”, PE 406.309/CPG/GT , Bruxelles, 21 Maggio 2008.

PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO, COMMISSIONE, Progetto interistituzionale “*Legiferare Meglio*” (2003/C 321/01), 31 Dicembre, 2003.

### *D. Documenti Inter-istituzionali*

COMMISSIONE EUROPEA, PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UE (2003), *Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking*, OJ 2003 C 321/01, Bruxelles, 2003.

COMMISSIONE EUROPEA, PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO DELL'UE (2005), *Institutional Common Approach to Impact Assessment*, Bruxelles, 2005.

### *E. Altri documenti dell'UE*

CORTE DEI CONTI EUROPEA (2010), “*Le valutazioni di impatto nelle istituzioni dell'Unione Europea costituiscono un supporto al processo decisionale?*” Relazione Speciale n. 3, Lussemburgo, 2010.

IAB (Impact Assessment Board), “*Report for the year 2007*”, Commission staff working document - Accompanying document to the Communication from the Commission to the

European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “*Second strategic review of Better Regulation in the European Union*”, COM(2008)32 final. SEC(2008)0120, Bruxelles, 30 Gennaio, 2008.

MINISTRI DELLE FINANZE DI OLANDA, IRLANDA, REGNO UNITO E LUSSEMBURGO, *Joint Initiative on Regulatory Reform*, 26 Gennaio 2004.

#### *F. Organizzazioni internazionali*

EBF (European Banking Federation), *report “Better regulation and impact assessment”*, Bruxelles, Dicembre 2007.

ENBR (European Network for Better Regulation), *DIADEM Handbook*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006.

EVIA (Evaluating Integrated Impact Assessment), “*Improving the Practice of Impact Assessment*”, Progetto n. 028889, Febbraio 2008.

OECD (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*, OCDE/GD(95)95, adottato il 9 Marzo 1995.

OECD (1997a), *Report on regulatory Reform, Parigi, 1997*.

OECD (1997b), *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, Parigi, 1997*.

OECD (2001), *2001 OECD Review the Regulatory Reform in Italy*.

OECD, (2002), *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance, 2002*.

OECD (2004), *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, note by the Secretariat 29th Session of the Committee, International Energy Agency, Parigi, 15-16 Aprile 2004.

OECD (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Parigi, 2005.

OECD, (2007), *Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, Parigi, 2007.

OECD (2008a), *Workshop on Sustainability Methodologies Assessment*, Amsterdam, 14-15 Gennaio 2008.

OECD (2008b), *Building an institutional framework for regulatory impact analysis (RIA). Guidance for policy makers*, Version 1.1, 2008.

OECD (2009), *Italia. Una migliore regolamentazione per rafforzare le dinamiche dei mercati*, Esame OCSE sulla riforma della regolamentazione, 2009.



