

L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE NELLA NUOVA DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DEL 21 SETTEMBRE 2001* .

di GIOVANNI SAVINI

Sommario: § 1. I principali riferimenti normativi. - § 2. Brevi cenni di analisi comparata. - § 3. La sperimentazione prevista dalla direttiva 27 marzo 2000. - § 4.1. La direttiva 21 settembre 2001: principali innovazioni. - § 4.2. Segue: profili problematici. - § 5. Riflessioni conclusive.

§ 1. I principali riferimenti normativi

Dopo le numerose sollecitazioni dell'OCSE¹ e dell'Unione Europea² con le quali si invitavano gli Stati membri ad adottare sistemi di valutazione della regolazione, al fine di diminuirne i costi di adeguamento a carico di cittadini ed imprese, con la legge 8 marzo 1999, n. 50 - legge di semplificazione per l'anno 1998 l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) è stata introdotta anche nell'ordinamento italiano. L'art. 5, comma 1, della legge n. 50 stabilisce l'obbligo di effettuare una valutazione dell'impatto sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e dei regolamenti ministeriali e interministeriali. La definizione in concreto, e "a titolo

* Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001.

¹ Si veda in particolare la Raccomandazione OCSE sul miglioramento della qualità della regolazione, adottata il 9 marzo 1995, contenente una *check list* articolata in dieci punti. Vanno altresì ricordati il Rapporto OCSE sulla riforma della regolazione (*Report on Regulatory Reform*), approvato il 27 maggio 1997 dai ministri dei paesi membri e la pubblicazione *Regulatory Impact Analysis. Best practices in OECD countries*, sempre del 1997.

² Si ricordi, in primo luogo, la Raccomandazione della Commissione del 22 aprile 1997 con la quale è stato chiesto agli Stati membri maggiore consapevolezza degli effetti della regolamentazione dell'attività economica, attraverso una valutazione dei costi di ottemperanza delle norme sulle imprese destinatarie. Si veda anche la pubblicazione della Commissione *Legiferare meglio* del 1995, poi annualmente aggiornata, sotto forma di *Report*. Si ricordi, inoltre, la dichiarazione n. 39 adottata dalla Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato sull'Unione Europea ed allegata al Trattato di Amsterdam, concernente la qualità redazionale della legislazione comunitaria. Si vedano, infine, le conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001, e in particolare il punto 23, in cui si considera l'AIR come uno strumento fondamentale per una regolazione più chiara, semplice ed efficace. Sulla frammentarietà e poca incisività dell'esperienza comunitaria si rimanda a Bruce Ballantine *The Future of RIA in the European Union: Suggestions for the Institutional Design*, intervento al Seminario Internazionale sull'analisi di impatto della regolamentazione, svolto a Roma il 15 giugno 2001 presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

sperimentale", di tempi e modalità di effettuazione dell'analisi viene demandata ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge³. Lo stesso art. 5, al comma 2, prevede, inoltre, che le Commissioni parlamentari competenti possano richiedere, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa, una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame⁴.

In realtà, queste disposizioni della legge 50 erano state precedute da alcune importanti modifiche dei regolamenti parlamentari e da due circolari della Presidenza del Consiglio, che ne avevano in un certo senso "anticipato" il contenuto⁵. Basti pensare alle modifiche apportate al regolamento della Camera nell'autunno 1997⁶ ed, in particolare, alla nuova formulazione dell'art. 79, che, al comma 4, prevede che le commissioni in sede referente siano tenute ad esaminare "la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione". A tale scopo le commissioni sono abilitate a richiedere al Governo dati e informazioni, "anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche"⁷.

³ N. Lupo, *La prima legge annuale di semplificazione*, Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche, Giuffrè, Milano, 2000, alle pp. 197 e ss. definisce la disciplina dell'art. 5 della l. 50 una "norma in bianco", data la scarsa specificazione dell'ambito di applicazione. La notazione è peraltro comune a tutti i primi commentatori della riforma: cfr P. Marconi e C. Lacava, *Commento alla legge 8 marzo 1999, n. 50*, in *Giorn. Dir. Amm.* 1999, pp. 411 e ss.; F. Petricone, *Semplificazione amministrativa e legislativa nella legge Bassanini quater n. 50 dell'8 marzo 1999*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.* 1999, n. 3, pp. 676 e ss.

⁴ Sul comma 2 dell'art. 5 si veda tra gli altri N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico - finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna Parlamentare* n. 2/2001, pp. 347 e ss, spec. pp 398-399.

⁵ Secondo un approccio gradualistico e per così dire "a specchio" tra innovazioni dei regolamenti parlamentari e disposizioni governative.

⁶ Precedute dalle circolari dei Presidenti di Camera e Senato del 10 gennaio 1997, nelle quali si è con chiarezza affermata la necessità che nell'ambito dell'istruttoria legislativa in commissione debbano essere 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. Si noti che ad oggi nessuna modifica è stata introdotta nel regolamento del Senato in materia di istruttoria normativa. R. Dickman, *L'istruttoria legislativa nelle commissioni: profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo*, in *Rassegna Parlamentare* n. 2/2001, pp. 214 e ss, osserva che l'esistenza della circolare 10 gennaio 1997 consente comunque di affermare che i principi generali delle norme sull'istruttoria legislativa siano applicabili anche presso tale ramo del Parlamento. Al convegno svoltosi lo scorso 9 luglio presso la Biblioteca della Camera dei Deputati, dedicato a *La qualità della regolazione: dai centri di produzione normativa agli utenti*, il dott. Antonio Ravenna, responsabile del Servizio *drafting* del Senato, ha annunciato l'istituzione di una struttura appositamente dedicata all'analisi di impatto della regolamentazione ed alla valutazione dell'attuazione delle leggi. Si ricordi, infine, che ai sensi dell'art. 96-ter del regolamento della Camera, inserito nel luglio 1999, per gli schemi di decreti legislativi e di regolamenti governativi sottoposti al parere parlamentare "si applicano in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 79, commi 1, 3, 4, 5, 6, e 9".

⁷ Art. 79, comma 5, r. C. Ai sensi sempre dell'art. 79, commi 3, 5 e 6, il potere di richiedere al Governo dati ed elementi informativi necessari per l'istruttoria legislativa è attribuito rispettivamente al relatore sul provvedimento, al Presidente della commissione e a quattro componenti della stessa. Allo scopo di evitare che tale facoltà possa essere usata a fini meramente ostruzionistici, specialmente nel caso di richiesta proveniente dalla minoranza, è previsto che la procedura possa essere interrotta ad opera dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, con una maggioranza pari a tre quarti dei componenti, oppure su iniziativa del presidente di commissione. Sul punto cfr Lupo, *op. cit.*, pp. 386-387, che riferisce anche delle diverse posizioni della dottrina in materia, e M.P. Tripaldi, *Le strutture preposte alla*

A tali previsioni il Governo si è almeno in parte adeguato con la circolare 15 aprile 1998 (c. d. "circolare Prodi")⁸, con la quale è stata introdotta, affianco alla relazione illustrativa ed a quella tecnico-finanziaria, la relazione tecnico-normativa per tutti i disegni di legge di iniziativa governativa. La circolare prescrive che nella terza parte di questa relazione gli uffici legislativi dei ministeri proponenti effettuino la valutazione dell'impatto delle norme sulla struttura amministrativa, anche in termini di capacità attuativa da parte delle strutture esistenti, ovvero della necessità di crearne delle nuove. In sostanza con la circolare Prodi è stato stabilito per tutti i disegni di legge di iniziativa governativa, ma non quindi per i decreti legislativi o per i regolamenti governativi⁹, l'obbligo della c.d. "analisi di impatto interno"¹⁰.

Il passo successivo è stato compiuto circa un anno dopo, il 20 marzo 1999¹¹, quando l'allora Segretario generale della Presidenza del Consiglio De Ioanna, pochi giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge n. 50 del 1999¹², ha integrato la precedente circolare anche con la c.d. "analisi esterna", allegando una scheda di lavoro¹³. L'esaustività delle relazioni di accompagnamento viene posta dalle circolari richiamate come condizione preliminare per l'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri. Nonostante però le iniziali intenzioni, è opinione comune che le disposizioni sulla

valutazione della qualità degli atti normativi del Governo nelle recenti novità legislative e regolamentari, in *Osservatorio sulle Fonti* 1999, (a cura di) Ugo De Siervo, Giappichelli Ed., Torino, 2000, pp. 109 e ss., p. 123- 125.

⁸ Prot. 221/P/GAB/RP. La circolare non risulta pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

⁹ Come, invece, previsto dalle norme sull'istruttoria normativa del regolamento della Camera, dato il richiamo dell'art. 96-ter all'art. 79.

¹⁰ Anche se in dottrina non esiste unanimità sul punto, l'analisi di impatto interno può essere definita come la valutazione preventiva degli effetti dei provvedimenti regolativi sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, mentre l'analisi di impatto esterno concerne le attività dei cittadini e delle imprese. Nell'accezione adottata dal legislatore italiano, i due tipi di analisi confluiscono nell'AIR, come disciplinata dall'art. 5 della l. 50/99. Si veda a riguardo la *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*, dello scorso dicembre, spec. pp 28-29. Non del tutto corretta, ma oramai invalsa, è l'assimilazione tra analisi di impatto interno e analisi di fattibilità interna o analisi di fattibilità amministrativa, finalizzata all'individuazione delle possibilità di attuazione dell'opzione regolativa in questione da parte degli apparati amministrativi, in termini di competenze, organizzazione e risorse. Non si tratta, quindi, di stabilire, come avviene invece nel caso dell'AIR in senso stretto, la necessità e l'efficienza economica di un dato intervento regolativo rispetto alle eventuali opzioni alternative, ma, piuttosto, di verificare se l'intervento regolativo proposto può essere "gestito" dall'amministrazione nel suo assetto esistente o, in caso contrario, quali siano le condizioni organizzative per una sua corretta attuazione.

¹¹ Prot. DAGL 1/1.1.26/1088/9.79.

¹² Che infatti è stata richiamata nelle premesse della nuova circolare.

¹³ Riportata in allegato da M. P. Tripaldi, *op. cit.*, pp. 135-137. Nella sezione 2 di questa scheda, denominata "valutazione dell'impatto amministrativo" viene richiesta la documentazione delle seguenti attività:

- ricognizione degli obiettivi del progetto e analisi dei mezzi e dei tempi individuati per il loro perseguimento;
- valutazione dell'esistenza di oneri organizzativi a carico della pubblica amministrazione, anche in relazione alla loro ripartizione fra strutture centrali e periferiche dello Stato, regioni ed enti locali;
- valutazione dell'eventuale previsione della creazione di nuove strutture amministrative e del coordinamento con le strutture esistenti;
- *verifica dell'esistenza, a carico dei cittadini e delle imprese, di oneri finanziari e organizzativi e di adempimenti burocratici.*

valutazione di impatto dei disegni di legge previste dalle circolari Prodi e De Ioanna siano state del tutto disattese¹⁴.

All'art. 5 della legge 50 è stata data attuazione "in via sperimentale e per la durata di un anno" con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000¹⁵. Come si avrà modo di approfondire più avanti, i risultati di questa prima fase di sperimentazione sono stati solo in parte soddisfacenti. Lo scorso 21 settembre il Presidente del Consiglio ha emanato una nuova direttiva¹⁶, con la quale ci si ripropone di ridefinire e rendere più efficace la sperimentazione dell'AIR, ampliando il novero dei c.d. "casi-pilota" ed estendendo l'attività di formazione del personale¹⁷. Delle maggiori novità che la nuova direttiva introdurrà si darà conto, anche se molto succintamente, nelle prossime pagine. Occorre, però, subito puntualizzare che il sistema delineato dalla direttiva 27 marzo 2000, pur tra le molte ambiguità ed incongruenze delle quali si dirà, non sembra essere stato stravolto.

§ 2. Brevi cenni di analisi comparata

Come si avrà modo di approfondire nelle pagine seguenti, l'analisi di impatto della regolamentazione è una metodologia che ha bisogno di un periodo di alcuni anni per produrre benefici apprezzabili per la collettività. Bruce Ballantine parla a tale proposito di "curva ad S" nel rapporto tra tempo di implementazione e benefici realizzati in un periodo complessivo di 8- 10 anni¹⁸. È però necessario ricordare anche che l'esperienza dei paesi che hanno adottato metodologie di *regulatory impact analysis* (RIA)¹⁹ si è rivelata nel medio periodo estremamente proficua. I maggiori vantaggi si sono avuti nei paesi anglosassoni in relazione all'aumento di competitività del

¹⁴ N. Lupo, op. cit., p. 413 nota: "Praticamente del tutto assente è, poi, un'analisi preventiva dell'impatto delle norme sulle amministrazioni, sui cittadini e sulle imprese, che pure avrebbe dovuto essere inclusa in tali relazioni, almeno a partire dalla circolare De Ioanna; ma di ciò non vi è da meravigliarsi più di tanto, posto che l'AIR necessita, come si è accennato, di strutture e di metodologie allo stato ancora in fase embrionale all'interno degli uffici legislativi del Governo". Concorde sul punto M. P. Tripaldi, op. cit., p. 130.

¹⁵ Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 118, del 23 maggio 2000.

¹⁶ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2001.

¹⁷ Si ricordi che nel disegno di legge di semplificazione per il 2000, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 12 ottobre ed attualmente in discussione al Senato (AS 776), è stato previsto, all'art. 8, che anche le autorità amministrative indipendenti adottino metodologie di AIR per i propri atti di regolazione. Del resto, nell'esperienza statunitense, ad oggi forse la più avanzata in materia di RIA, le proposte regolative delle agenzie federali sono le uniche che vengono sottoposte a valutazione preventiva.

¹⁸ B. Ballantine, op. cit., p. 10.

¹⁹ Questa è l'espressione utilizzata nel Regno Unito e generalmente adottata in letteratura. Si noti che negli Stati Uniti si parla di *regulatory impact assessment*, mentre in Australia e Canada si usa l'espressione *regulatory impact statement*

sistema produttivo²⁰. Questa ragione è alla base dell'adozione dei sistemi di valutazione della regolazione in un numero sempre crescente di paesi: all'interno dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico ad oggi sono 23 su un totale di 29²¹.

Dopo alcuni tentativi sperimentali negli anni '70, le prime forme di RIA sono state realizzate nella prima metà degli anni '80 in Australia, Canada e Stati Uniti, con la finalità di ridurre i *compliance costs* (costi di ottemperanza) che cittadini e imprese sopportano per l'adeguamento alle nuove normative. In Australia la valutazione dei costi e benefici della legislazione è stata applicata nello Stato di Victoria fin dal 1984 per tutte quelle norme, di rango inferiore a quelle federali, che manifestassero un onere "apprezzabile" per i destinatari. L'anno seguente la previsione è stata estesa a livello federale per tutte le leggi e gli atti normativi subordinati che producano un impatto sulle imprese²². L'esperienza australiana si segnala per essere l'unica, tra quelle più progredite, a prevedere una tipologia così ampia di provvedimenti da sottoporre a RIA.

In Canada la prima analisi dell'impatto della regolazione è stata sperimentata nel 1977. La metodologia è stata rivista nel 1986, sino a ricomprendere compiutamente l'analisi costi-benefici nel 1992. Bisogna però sottolineare che nel sistema alla valutazione di impatto non sono soggette le leggi, ma solo gli atti normativi ministeriali²³.

(RIS). Forse la traduzione più corretta di queste denominazioni sarebbe stata "stima" oppure "valutazione", piuttosto che "analisi".

²⁰ In particolare le *performances* migliori sono state registrate in Australia, Gran Bretagna, Canada e Stati Uniti. A titolo esemplificativo, è stato calcolato che in Australia i risparmi derivanti dal miglioramento della regolazione già nel 1997 erano nell'ordine del 5,5% del PIL. Sul punto si veda l'OECD *Multi-country bussiness survey*, nell'ambito della *Regulatory Quality Review* - PUMA.

²¹ La più recente pubblicazione OCSE sullo stato di avanzamento dei sistemi di analisi di impatto della regolamentazione è *Recent developments in regulatory reform in OECD member countries* del 7 giugno 2001. Osservazioni critiche al semplice trasferimento delle *best practices*, date le profonde differenze strutturali tra paesi, sono svolte da C. Radaelli, *The Politics of RIA in Europe: what are the lessons to be learnt?*, intervento al Seminario Internazionale sull'analisi di impatto della regolamentazione, svolto a Roma il 15 giugno 2001 presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione. Radaelli, coordinatore di un ampio studio comparato in corso di pubblicazione per conto del Progetto Finalizzato AIR del Dipartimento della funzione pubblica, suggerisce un approccio più complessivo, attraverso una metodologia di "*lesson-drawing*" (apprendimento) anche dalle esperienze non positive.

²² A livello federale, la riforma della regolamentazione è stata istituzionalizzata nel 1989 con un ufficio speciale della *Industry Commission*, l'*Office of Regulation Review* (ORR), che ha sostituito la *Business Regulation Review Unit* (BRRU) istituita nell'86 presso il *Department of Industry, Technology and Commerce*. L'ORR ha molteplici funzioni, tra le quali: esprimere pareri sulla riforma della regolamentazione; produrre linee guida e procedure per la revisione e la riforma della regolamentazione federale; esaminare i disegni di legge e gli atti normativi, esprimendo il parere al *Cabinet* sulle proposte che interessano le imprese. Maggiori informazioni sul caso australiano sono disponibili sul sito <http://bilbo.indcom.gov.au/orr/>.

²³ Mentre in un primo momento è stato il Dipartimento federale del tesoro a dettare le linee guida della *regulatory impact analysis statement* ed a gestirne l'implementazione, dal 1999 le competenze in materia sono state trasferite ad un autonomo *Special Committee of Council*. Sull'esperienza canadese si veda il sito http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/index_e.html.

Negli Stati Uniti, dopo alcuni tentativi negli anni '70 finalizzati soprattutto alla determinazione dell'impatto inflazionistico²⁴, nel 1980 l'amministrazione Reagan sostituì le precedenti strutture di valutazione della regolazione con l'*Office of Management and Budget* (OMB). Ad una sua articolazione, l'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), è stato affidato il compito di effettuare l'analisi costi-benefici di tutte le proposte di regolazione avanzate da agenzie federali, il cui effetto sull'economia sia superiore ai cento milioni di dollari all'anno²⁵.

La specificità del sistema statunitense risiede nella tipologia di atti sottoposti a RIA: solo i provvedimenti normativi delle autorità indipendenti e non anche le leggi o i regolamenti federali o dei singoli stati. Nel 1993, nel quadro del progetto "*Reinventing Government*", l'*Executive Order* n. 12866 dell'amministrazione Clinton ha riformato l'intero sistema della valutazione della regolazione, affiancando all'analisi *ex ante*, anche quella *ex post*, di competenza dell'apposita *National Performance Review*²⁶

Per quanto riguarda l'Europa forse la prima esperienza di valutazione preventiva della regolazione si è avuta in Olanda, dove sin dal 1985 viene svolta un'analisi di impatto generale sugli atti normativi di iniziativa governativa²⁷. In Gran Bretagna sin dal 1986 era stato richiesto ai singoli Dipartimenti l'effettuazione del *business cost assessment*²⁸, poi ampliato, negli anni '90, sino a considerare l'impatto della regolazione anche sui cittadini. Nel 1994 è stata creata presso il *Cabinet Office* la *Central Deregulation Unit*, in seguito rinominata *Better Regulation Unit* e dal 1999

²⁴ Cfr l'*Executive Order* "Inflation Impact Statement" del 1974. Si ricordino inoltre gli appositi gruppi indipendenti di analisi della regolazione (*Regulatory Analysis Review Groups*) istituiti dall'amministrazione Carter nel 1978, la cui attività è stata comunque di modesto rilievo.

²⁵ Ovvero le proposte regolative che possano interferire con le norme di un'altra agenzia, oppure alterare l'impatto finanziario di prestiti e tariffe, ovvero pongano questioni politiche o legali al di fuori delle "priorità" indicate annualmente dal Presidente. Si veda in particolare il *Regulatory Flexibility Act* del 1981.

²⁶ In questi anni l'OMB ha intrapreso numerose iniziative, redigendo una guida *Economic Analysis of Federal Regulations under Executive Order 12866*, del 1996) per il corretto svolgimento dell'AIR, formulando regole tecniche per le *agencies* e redigendo *Reports* per il Congresso (tra i quali si segnala il *Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations*, 2000). I documenti dell'*Office of Management and Budget* sono consultabili sul sito www.whitehouse.gov/omb/inforeg/index.html.

²⁷ È utile osservare che nei Paesi Bassi vengono svolti tre *tests* diversi (valutazione di impatto ambientale, business effect test, cioè analisi dei costi di adeguamento per le sole imprese, e analisi di fattibilità tecnico-amministrativa), della cui realizzazione sono incaricati rispettivamente il Ministero dell'ambiente, quello dell'economia e quello della giustizia, senza una struttura centrale di verifica e coordinamento. Valuta molto positivamente questa soluzione C. Radaelli, *op. cit.*, p. 9, che indica il caso olandese come emblematico di quello che l'autore definisce "*the trade-off between technical precision and administrative assimilation*", intendendo con tale espressione l'equilibrato compromesso tra l'approfondimento tecnico richiesto alle amministrazioni e la loro reale capacità di realizzare valutazioni dettagliate. Sul caso olandese si veda l'*OECD Reviews of Regulatory Reform: Regulatory Reform in the Netherlands* del settembre 1999

²⁸C. Radaelli, *op. cit.*, p. 10, sottolinea favorevolmente l'approccio cauto e molto pragmatico delle prime esperienze inglesi, anche se critica la limitatezza di questa prima forma di valutazione dell'impatto normativo, circoscritta ai soli oneri di adeguamento delle aziende.

Regulatory Impact Unit, che ha oggi il compito di controllare la qualità dei documenti RIA redatti dai vari ministeri proponenti²⁹.

Per quanto riguarda gli altri stati europei, l'AIR rappresenta oramai una realtà per quasi tutti i paesi dell'UE, con la sola eccezione forse dell'Austria, del Belgio e della Grecia. Rispetto, comunque, ai paesi anglosassoni (e al caso olandese) si riscontrano notevoli ritardi ed un livello di implementazione ancora poco soddisfacente. Basti ricordare che in Germania e Francia i primi sistemi compiuti di valutazione *ex ante* della regolazione si sono avuti solo a metà degli anni '90, e con risultati poco omogenei, nonostante l'ampio dibattito suscitato a riguardo³⁰.

§ 3. La sperimentazione prevista dalla direttiva 27 marzo 2000

Si è già accennato che sia la legge n. 50 del 1999 sia la direttiva del Presidente del Consiglio del 27 marzo 2000 hanno dettato una disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione "in via sperimentale e per la durata di un anno". Non è qui possibile esaminare esaurientemente le disposizioni della citata direttiva³¹. Alcuni aspetti saranno ripresi e messi a confronto con le nuove previsioni della direttiva da ultimo emanata. Prima di considerare le risultanze della fase di sperimentazione, è però necessaria una rapidissima ricapitolazione dell'impianto complessivamente delineato.

Secondo il testo del 27 marzo 2000³² l'analisi di impatto della regolamentazione è contenuta in due distinte schede, una preliminare³³ ed una finale³⁴, che le amministrazioni proponenti inviano

²⁹ Dell'esperienza inglese occorre menzionare anche la *Better Regulation Task Force*, un organismo indipendente, composto da esponenti dell'imprenditoria privata, che indica al governo le modalità di intervento nel sistema regolativo per ridurre i costi di adeguamento per le imprese. Ulteriori informazioni sono rinvenibili sul sito <http://cabinet-office.gov.uk/regulation>. Si veda anche la recente pubblicazione del *Cabinet Office, Good policy making: a guide to regulatory impact assessment*, 2000.

³⁰ Per ulteriori approfondimenti si segnala tra gli altri il recente studio di R. Gonenc, M. Maher, G. Nicoletti *The Implementation and the Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues*, *OECD Economics Department Working Papers*, n. 24, 2000. Si vedano, inoltre, P. Marconi - C. Frollà, *I compliance costs nei paesi Ocse e in Italia*, S. H. Jacobs - M. Malgarini, *La riforma della regolazione in Italia e nei principali paesi europei*, e A. Natalini, *Il management della regolazione*, tutti in *L'Italia da semplificare. II. Le regole e le procedure*, a cura di G. De Caprariis e G. Vesperini, Bologna, 1998, rispettivamente pp. 103 e ss, 157 e ss, e 233 e ss.

³¹ Sulla quale si veda, tra gli altri, il *Commento* di Elisabetta Midena in *Giorn. Dir. Amm.* n. 1/2001, pp. 88 e ss.

³² È utile ricordare che la direttiva in questione disciplina anche l'analisi tecnico-normativa (ATN). Sulla distinzione tra *drafting* formale e sostanziale si rinvia a C. D'Orta, V. Di Porto, *L'attività di drafting nel procedimento legislativo: strutture, regole e strumenti*, in *Rass. Parl.*, 1995, pp. 80 e ss, e C. De Caro, *La razionalizzazione normativa: esperienze e riflessioni in Europa e in Italia*, in AA. VV. *Il Parlamento della Repubblica: Organi, procedure e apparati*, 1990, pp. 273 e ss.

³³ La scheda preliminare deve indicare: l'ambito dell'intervento (individuando le amministrazioni interessate, i soggetti destinatari e quelli coinvolti); le esigenze sociali, economiche e giuridiche alla base dell'intervento; gli obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo; i presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali; le eventuali

al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL)³⁵ e al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure³⁶, rispettivamente nella fase di predisposizione dell'intervento normativo (scheda preliminare) e per l'iscrizione alla discussione del Consiglio dei Ministri³⁷ (scheda finale). Durante tutta la fase di sperimentazione, le amministrazioni proponenti potevano richiedere il supporto tecnico del Nucleo nella redazione delle schede AIR. Data anche l'attività di collaborazione del Nucleo con il DAGL nella fase di verifica dell'AIR, alcuni autori hanno sottolineato il "ruolo piuttosto ambiguo" del Nucleo³⁸ e le possibili sovrapposizioni di funzioni. Si vedrà in seguito come la problematica è stata almeno in parte risolta dalla nuova direttiva.

La sperimentazione si è svolta in gran parte tra febbraio e settembre di quest'anno. Le attività specifiche del periodo sono state tre³⁹:

1. Istituzione di un servizio di c.d. *help desk* con la funzione di fornire suggerimenti operativi sui singoli provvedimenti inclusi nel programma di sperimentazione;

aree di "criticità"; le opzioni alternative, tra cui la c.d. "opzione zero" (di non intervento); lo strumento tecnico-normativo più appropriato. Si veda la direttiva in esame al punto I, 2 e 3.

³⁴ Essa, in sostanza, oltre a verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare, dovrebbe riportare la vera e propria valutazione di impatto, ossia la valutazione attraverso simulazioni degli effetti dell'intervento sulla pubblica amministrazione, nonché sull'attività dei privati, destinatari diretti e indiretti. Si veda il punto V della direttiva e l'Allegato A, che riporta lo schema secondo il quale redigere la scheda finale. Sandro Momigliano, *L'introduzione dell'AIR in Italia: problemi metodologici*, intervento al Seminario Internazionale sull'analisi di impatto della regolamentazione, svolto a Roma il 15 giugno 2001 presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, parla di "tecnica dell'imbuto" descrivendo il rapporto tra scheda preliminare e scheda finale.

³⁵ L'art. 6 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, recante il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio, ha stabilito che le funzioni relative al coordinamento dell'attività normativa del Governo siano organizzate in un'unica struttura apposita, denominata Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, del quale fanno parte tutti i settori legislativi operanti nell'ambito della Presidenza del Consiglio, in particolare l'Ufficio centrale per il coordinamento dell'iniziativa legislativa e dell'attività normativa previsto dall'art. 23 della l. n.400 del 1988. Relativamente alle funzioni, secondo l'art. 6, il Dipartimento garantisce 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. Sull'Ufficio centrale prima e il DAGL ora si vedano le notazioni poco lusinghiere di S.Cassese, *Introduzione allo studio della normazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1992; G. D'Auria, *La "funzione legislativa" dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1995, e M. P. Tripaldi, *op. cit.*.

³⁶ Istituito ai sensi dell'art. 3 della legge n. 50/99. Sulle caratteristiche del Nucleo si vedano, tra gli altri, F. Patroni Griffi, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, in *La sovranità europea: posizioni soggettive e attività normativa*, Atti dell'incontro di studio svoltosi a Roma, Palazzo Spada, il 25 febbraio 2000, Torino, 2000; Tripaldi M. P., *op. cit.*, pp. 115 e ss.; e N. Lupo *La prima legge annuale di semplificazione*; spec. pp. 214 e ss.

³⁷ Attraverso l'iscrizione alla riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (c.d. preconsiglio) disciplinata dall'art. 4 del d.P.C.M. 10 novembre 1993, recante "Regolamento interno del Consiglio dei Ministri".

³⁸ N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico - finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, p. 404. Secondo l'autore "il Nucleo è coinvolto sia allo scopo di svolgere un ruolo di supporto tecnico alle amministrazioni incaricate di redigere le relazioni in questione sia, al tempo stesso, ad agevolare il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi nell'opera di coordinamento, come si desume, tra l'altro, dal fatto che il Nucleo possa segnalare le carenze e le insufficienze delle relazioni predisposte dalle amministrazioni. Un ruolo piuttosto ambiguo, che non è reso più chiaro dall'incertezza esistente circa la stessa collocazione del Nucleo all'interno della stessa Presidenza del Consiglio".

³⁹ Cfr *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*, p. 6. Il *Report* è stato predisposto dal c.d. *help desk* coordinato dal dott. Alessandro Natalini, ed è stato inviato lo scorso giugno ai Capi Dipartimento del DAGL, del DAE, della funzione pubblica ed al Coordinatore del Nucleo.

2. Realizzazione di una serie di interventi formativi rivolti ai funzionari incaricati di realizzare e verificare le schede AIR;
3. Predisposizione di un Manuale di pratiche di redazione dell'AIR , quale strumento di supporto per gli operatori coinvolti.

L'*help desk* è stato costituito lo scorso marzo con sede presso gli uffici del DAGL. La struttura si è avvalsa dell'apporto di 21 persone⁴⁰, provenienti oltre che dal DAGL, dal Nucleo, dal Dipartimento per gli affari economici (DAE) e dal Dipartimento della funzione pubblica-Progetto finalizzato AIR⁴¹.

I casi sui quali è stata condotta la sperimentazione sono 7⁴². Il numero esiguo è stato dovuto, oltre alle obiettive difficoltà di un'attività del tutto nuova per il personale coinvolto, anche al particolare periodo in cui la sperimentazione ha avuto luogo: la fine della XIII e l'inizio della XIV legislatura. Il momento "di transizione" ha anche fortemente influito sulla tipologia dei provvedimenti sottoposti a sperimentazione. È stato infatti ritenuto opportuno concentrarsi su atti "la cui redazione da parte del Governo discendesse da obblighi giuridici"⁴³. Questa è stata la ragione per la quale sono stati esaminati 4 regolamenti di semplificazione, da emanarsi ai sensi della legge 24 novembre 2000, n. 340-legge di semplificazione per il 1999, e 3 di recepimento di direttive comunitarie. Al 31 agosto 2001 le uniche schede AIR esaminate dal DAGL sono state quelle relative al regolamento di semplificazione concernente il procedimento di autorizzazione per l'attività di noleggio di autoveicoli senza conducente e quello per l'esercizio dell'attività di rimessa di autoveicoli⁴⁴, che sono stati esaminati nel preconsiglio del 26 luglio e nel Consiglio dei Ministri del 2 agosto 2001.

In conclusione, anche per il periodo particolare in cui è stata realizzata, i risultati della sperimentazione sono piuttosto deludenti. Nello stesso *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*

⁴⁰ Di cui 10 esperti esterni all'amministrazione e 11 funzionari di "segreteria tecnica", perlopiù impegnati a tempo parziale.

⁴¹ Per ogni caso-pilota è stato formato un gruppo composto da due esperti, che si sono occupati uno della valutazione di impatto "esterno" ed uno di quella di impatto "interno", e da due o tre funzionari, incaricati di curare l'istruttoria ed il raccordo tra le amministrazioni e gli esperti. Cfr *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*, pp. 7- 8.

⁴² Procedimento di autorizzazione per l'attività di noleggio di autoveicoli senza conducente (L. 340/00, all. A 32); procedimento di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di rimessa di autoveicoli o vetture e adempimenti richiesti agli esercenti autorimesse (L. 340, all. A 32); recepimento Direttiva 1999/31/CE del Consiglio relativa alle discariche di rifiuti; procedimento di rilascio di autorizzazioni per trasporti eccezionali (L. 59/97, all 1 n 112 *sexies*); regolamento di semplificazione dei procedimenti inerenti la nautica da diporto; recepimento direttiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13.12.1999 relativa ad un quadro comunitario per le firme elettroniche; recepimento direttiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17.6.1999 relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto delle merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture. Bisogna precisare, che in realtà, i primi due provvedimenti erano stati all'inizio trattati unitariamente. Cfr *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*, p. 10.

⁴³ *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*, p. 31.

⁴⁴ In realtà, come si è accennato, l'originario regolamento è stato successivamente "sdoppiato" in due.

si nota che "il contributo offerto dagli uffici legislativi (su cui si impernia dal punto di vista organizzativo la sperimentazione) non è stato omogeneo e, comunque, minore rispetto alle attese"⁴⁵.

Come è facile comprendere, tutto questo si è tradotto nella sostanziale "impossibilità di testare il funzionamento della procedura di controllo prevista dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 marzo 2000"⁴⁶, probabilmente il meccanismo più delicato del sistema delineato dalla direttiva. Forse, però, almeno un obiettivo parziale è stato raggiunto: la struttura stessa dell'*help desk*⁴⁷ ha rappresentato per il personale coinvolto un importante luogo di confronto e scambio di esperienze. Per il futuro questo costituisce un prezioso patrimonio di risorse professionali specifiche nel campo della valutazione normativa e, soprattutto, con un notevole livello di integrazione interpersonale.

Da questo punto di vista, esiti proficui si sono avuti anche nell'attività di formazione, iniziata lo scorso gennaio, in coincidenza con l'avvio della fase ufficiale di sperimentazione, e conclusasi in settembre. Il programma è stato realizzato prevedendo sessioni intensive, anche a carattere residenziale, e giornate di approfondimento, a cadenza mensile, finalizzate ad integrare la preparazione teorica con la condivisione delle esperienze maturate nel corso della sperimentazione⁴⁸. L'attività didattica è stata svolta dagli esperti componenti dell'*help desk*.

A ciascun ministero era stato richiesto di individuare almeno due persone da coinvolgere nella sperimentazione AIR e da far partecipare al programma di formazione. Complessivamente gli incontri formativi hanno registrato un notevole grado di interesse da parte delle amministrazioni, che a volte hanno addirittura inviato un numero maggiore di unità di personale rispetto a quelle concordate all'inizio.

La terza delle attività svolte è stata la realizzazione di un Manuale di pratiche di redazione dell'AIR⁴⁹, che tenesse conto delle risultanze del periodo di sperimentazione. Al momento il manuale risulta in fase di completamento. Della sua stesura è stato incaricato per un'ampia parte il progetto finalizzato AIR del Dipartimento della funzione pubblica. Relativamente ad alcuni argomenti, tra cui l'impatto organizzativo, sono impegnate le professionalità del Nucleo per la semplificazione. È previsto per le questioni propriamente economiche il contributo degli esperti del

⁴⁵ Ivi, p. 31.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 32.

⁴⁷ Soprattutto in occasione delle riunioni di coordinamento tra i diversi gruppi di lavoro, che si sono svolte presso il DAGL in media ogni dieci giorni.

⁴⁸ Per un approfondimento sull'attività di formazione, fino al mese di giugno, si veda il *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*, pp. 19-26. Si veda anche l'Allegato 9 sui programmi delle giornate di formazione.

⁴⁹ Previsto dal punto VI, 3 della direttiva 27 marzo 2000.

DAE⁵⁰.

§ 4.1. La direttiva 21 settembre 2001: principali innovazioni

Si è già ricordato che lo scorso 21 settembre il Presidente del Consiglio ha emanato una nuova direttiva⁵¹, finalizzata all'ampliamento dei casi di sperimentazione dell'AIR e dell'attività di formazione⁵². Per quanto riguarda le specifiche competenze per la redazione e la verifica delle schede di analisi di impatto della regolamentazione la nuova direttiva risulta piuttosto laconica, creando problemi di coordinamento con le disposizioni precedenti. Sembrerebbe, comunque, che l'impianto fondamentale sia rimasto quello tratteggiato dalla direttiva del 27 marzo 2000, con tutte le problematiche che di seguito verranno illustrate.

A ben vedere, però, rispetto all'impostazione precedente si rinvengono almeno tre importanti innovazioni. In primo luogo il ruolo affidato al Comitato di indirizzo, presieduto dal Ministro della funzione pubblica⁵³, che essendo incaricato della "guida strategica" di questa nuova fase di sperimentazione è dotato di incisivi poteri per correggere le disfunzioni che si dovessero eventualmente presentare⁵⁴. Il compito, forse, più rilevante affidato al Comitato è l'individuazione, a seguito di consultazione con i singoli ministeri, dei provvedimenti sui quali realizzare la sperimentazione: almeno venti casi riconducibili a diverse tipologie di atti normativi⁵⁵.

⁵⁰ Sul Manuale di pratiche di redazione dell'AIR si veda il *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*, pp. 28-30, dove è anche riportato un indice sommario dell'opera. Si noti che, però, la direttiva dello scorso 21 settembre, al punto III, 1, lett. d), prevede che il Manuale sia redatto solo al termine del nuovo periodo di sperimentazione.

⁵¹ La prima "bozza" della quale era stata illustrata nel Consiglio dei Ministri dello scorso 31 agosto. Per un primissimo commento sulla direttiva cfr Marco Rogari, *Qualità delle leggi, il Governo accelera*, in *Il sole- 24 ore*, 1 settembre 2001, p. 11.

⁵² Vale la pena sottolineare che la direttiva recentemente emanata non si occupa di analisi tecnico-normativa (ATN).

⁵³ Al quale, ai sensi del decreto del Consiglio dei Ministri del 9 agosto 2001, è stata conferita la delega per la semplificazione del sistema di regolazione e per l'attuazione della legge n. 50 del 1999. Ai sensi del punto II, 1, della direttiva 21 settembre 2001, il Comitato è inoltre composto dal Capo del DAGL, con funzioni di vice-presidente, da un Vice Segretario generale della Presidenza del Consiglio, designato dal Segretario generale, dal Capo del Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio (DAE), dal Capo Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, dal Coordinatore del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dal Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

⁵⁴ Ai sensi del punto II, 2, lett. e) della nuova direttiva, il Comitato verifica, anche tramite rapporti intermedi, l'andamento della sperimentazione e adotta tutte le misure necessarie per assicurarne l'efficacia. Molto incisivo è il colorito commento di M. Rogari, *op. cit.*, sul ruolo del nuovo comitato. Secondo l'autore, infatti, "A impugnare le maniche del timone della sperimentazione e a dare la pagella sui provvedimenti in via di definizione da sottoporre all'AIR [...] sarà un nuovo Comitato di indirizzo presieduto dallo stesso Frattini".

⁵⁵ Disegno di legge, decreto legislativo, regolamento governativo, regolamento ministeriale, provvedimento di attuazione di direttiva comunitaria. Cfr punto II, 2, lett. d) della direttiva recentemente emanata. Si ricordi che l'individuazione dei provvedimenti da sottoporre a sperimentazione è stato sinora affidato alle proposte delle singole

In secondo luogo, mentre la direttiva 27 marzo 2000 era stata piuttosto ambigua nel definire i rapporti tra DAGL e Nucleo nella verifica delle relazioni di analisi di impatto della regolamentazione, la formulazione della direttiva emanata lo scorso 21 settembre sembrerebbe avere almeno in parte chiarito questo aspetto. Infatti, secondo il punto II, 4, il DAGL assicura il coordinamento tra le attività dei diversi ministeri e valuta, *anche con il supporto del Nucleo*, l'AIR (sia preliminare che finale) elaborata dai singoli ministeri. Ad una prima lettura della disposizione si desumerebbe un ruolo di supporto del Nucleo al DAGL, senza un autonomo potere di intervento⁵⁶, ma qualche incertezza rimane.

Infine, ed è questo forse l'aspetto più interessante della nuova direttiva, il carattere sperimentale del sistema di analisi della regolazione proposto è ulteriormente enfatizzato rispetto alla disciplina precedente. Il punto II, 2, lett. f) del nuovo testo, infatti, prevede che il Comitato di indirizzo ridefinisca la realizzazione dell'AIR sulla base di una o, eventualmente, più griglie metodologiche differenziate a seconda del tipo di intervento normativo e, addirittura, verifichi l'opportunità stessa del modello di AIR basato su una doppia fase di analisi (preliminare e finale)⁵⁷.

Più in generale, quello che caratterizza la nuova direttiva rispetto alla precedente sembra essere un approccio più graduale e cauto, frutto forse anche dell'esperienza solo in parte soddisfacente della sperimentazione appena conclusa. Grande attenzione è dedicata, ad esempio, alle tematiche della formazione del personale⁵⁸ e dell'organizzazione interna delle strutture

amministrazioni e al coordinamento dell'*help desk*. Quello della tipologia di provvedimenti da sottoporre ad analisi di impatto è una tematica ancora poco approfondita nella letteratura italiana. Su alcuni aspetti si avrà modo di ritornare nelle pagine seguenti analizzando la problematica della necessità di una "soglia di esclusione", qui si può solo anticipare che i due criteri più rilevanti sono il rapporto tra costo dell'AIR e impatto economico del provvedimento, da un lato, e necessità per così dire "politica" dell'atto, con riferimento ad esempio agli impegni comunitari ed internazionali.

⁵⁶ Secondo un modello che, parafrasando l'art. 16 del dPCM 4 agosto 2000 di riorganizzazione della Presidenza del Consiglio, può definirsi di "raccordo funzionale" del Nucleo verso il DAGL.

⁵⁷ Si ricordi, inoltre, che ai sensi del punto I, 3, lett. f), tra le finalità della nuova direttiva viene posta in generale l'individuazione di modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell'AIR nell'ambito del procedimento di progettazione, redazione e approvazione degli atti normativi da parte del Governo. Infine, il punto III divide l'attività di sperimentazione in quattro fasi, secondo il calendario stabilito dal Comitato di indirizzo: prima fase, costituzione del Comitato e individuazione presso ciascuna amministrazione dei "referenti per l'analisi di impatto", predisposizione di un piano operativo iniziale e di un piano di formazione, individuazione dei casi da sottoporre a sperimentazione; seconda fase, realizzazione della sperimentazione e del programma di formazione; terza fase, predisposizione del rapporto finale di valutazione delle attività di sperimentazione e definizione delle modalità di introduzione a regime dell'AIR; quarta fase, redazione del Manuale delle pratiche per la realizzazione dell'AIR. Sembra, dunque, che la direttiva recentemente emanata abbia recepito i suggerimenti di quella parte della letteratura che auspicava un approccio più cauto e "pragmatico" alla nuova tematica dell'analisi di impatto della regolamentazione, fondato su un metodo "*learning by doing*", indicando come esempio la sperimentazione inglese degli anni '80. Si veda, tra gli altri, C. Radaelli, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁸ Molti autori hanno sottolineato la mancanza negli uffici legislativi dei ministeri del particolare *mix* di competenze necessarie per l'AIR. Si vedano tra gli altri M. Raveraira, *La formazione nella valutazione delle leggi: quale possibile interazione tra diversi approcci interdisciplinari*, in *Iter legis*, novembre-dicembre 1999, pp. 48 e ss., P. Costanzo, *Le tecniche legislative nella formazione universitaria*, in *Rassegna Parlamentare* n.2/2001, pp.72 e ss. E' significativo notare che nel *Report intermedio sulla sperimentazione AIR* alla p. 32, relativamente alle problematiche che si sono

ministeriali. Sul primo versante, il punto II, 2, dispone che la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) sottoponga al Comitato direttivo⁵⁹ un progetto di piano di formazione del personale coinvolto nell'applicazione dell'AIR e, una volta ricevutane l'approvazione, ne curi l'attuazione⁶⁰.

In parte connessa a questo aspetto della formazione è la previsione del punto II, 3, secondo il quale ciascun Ministro individua un "referente per l'analisi di impatto della regolamentazione", responsabile nei confronti del Comitato di indirizzo dell'andamento e dei risultati della sperimentazione presso il proprio dicastero. In particolare, il referente per l'AIR dovrà assicurare, con il coinvolgimento dei singoli uffici di settore, la realizzazione dell'analisi di impatto per ciascuno dei casi-pilota di competenza di quel dicastero. In sostanza, quello che si vuole realizzare è una rete di professionalità specifiche sull'AIR, che svolga il duplice fine di, da un lato, migliorare il livello di conoscenza delle tecniche di valutazione di impatto⁶¹, dall'altro, 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.

§ 4.2. Segue: profili problematici

C'è un aspetto per il quale la nuova direttiva non introduce significative innovazioni, ma anzi risulta meno chiara della precedente: la sanzione in caso di scheda AIR giudicata non adeguata⁶². La direttiva del 27 marzo 2000 prevedeva che se il DAGL, *anche su segnalazione del Nucleo*, avesse ritenuto carenti o insufficienti l'ATN o l'AIR⁶³, avrebbe restituito lo schema dell'atto all'amministrazione proponente, con le indicazioni operative alle quali attenersi nella redazione, integrazione o rettifica. Dalla lettura del non limpido punto I, 5, si desumeva che, comunque, il

riscontrate nella predisposizione del programma di formazione, viene segnalato che "la maggioranza dei partecipanti ai corsi non dispone di una preparazione di base adeguata, in particolare in materia di valutazione economica".

⁵⁹ Del quale si ricordi che il Direttore della SSPA è membro.

⁶⁰ Del resto il punto I, 3, lett. e), indica tra le finalità specifiche della direttiva di recente emanata la realizzazione, al fine di una effettiva attuazione dell'AIR, di "un esteso programma di riqualificazione dei dipendenti pubblici che dovranno svolgere l'analisi".

⁶¹ Anche grazie alle occasioni di incontro e scambio, anche informale, di esperienze. Si noti che nel *Report intermedio sulla sperimentazione AIR*, p. 19, si osserva che il gruppo di funzionari e dirigenti selezionati dalle amministrazioni per partecipare alla prima fase di sperimentazione dell'AIR e alle attività di formazione "avrebbe in prospettiva potuto costituire un primo nucleo operativo per l'implementazione dell'AIR in Italia e contribuire alla ulteriore diffusione delle competenze professionali sulla materia". È auspicabile che nell'individuazione dei "referenti per l'analisi di impatto della regolamentazione" le amministrazioni si pongano in una linea di continuità con questa prima esperienza.

⁶² Si pone, inoltre, almeno in linea teorica, la questione di provvedimenti per i quali le schede AIR abbiano stimato impatti "negativi", vale a dire costi per pubblica amministrazione, imprese e cittadini superiori ai benefici.

⁶³ Non viene specificato se la previsione si riferisca alle sole schede finali od anche, come sembrerebbe più logico, a quelle preliminari.

Consiglio dei Ministri aveva in ogni caso il potere di esaminare, ovvero il singolo Ministro di adottare, un atto la cui scheda AIR fosse stata valutata insufficiente. Se, infatti, il vertice politico avesse deciso di procedere all'adozione del provvedimento, il compito del DAGL si esauriva in un obbligo di segnalazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero al Ministro delegato per la riforma della regolazione⁶⁴.

La direttiva dello scorso 21 settembre sull'argomento è molto sintetica e non del tutto chiara. Il testo, al punto II, 4, prevede unicamente che il DAGL in caso di AIR carente demandi alle amministrazioni, laddove necessario, di operare integrazioni. L'impressione che da questa formulazione si trae è che non si sia voluto entrare nello specifico della procedimentalizzazione prima prevista⁶⁵, ma la scelta di fondo sia stata mantenuta: lasciare il vertice politico libero di procedere anche in caso di scheda AIR giudicata insufficiente.

Quanto sopra illustrato ci conduce a due considerazioni più ampie. La prima riguarda la finalità stessa dell'analisi di impatto della regolamentazione. L'AIR, infatti, non deve sovrapporsi alla scelta politica⁶⁶, ma solo essere un ausilio al decisore politico affinché questi compia la scelta "migliore", avendo un'informazione più esauriente e completa possibile⁶⁷. La seconda concerne il ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, che si troverà nella difficilissima situazione di dover controllare le schede AIR nonostante la mancanza di una vera e propria sanzione di "blocco" dell'iter del provvedimento⁶⁸.

Dalla lettura della nuova direttiva emerge una seconda importante area di criticità: la

⁶⁴ Valuta positivamente questa soluzione anche E. Midena, *op.cit.*, p. 95, secondo la quale affidare alla politica la scelta finale è un'opzione del tutto legittima per l'AIR, visto che tale analisi è funzionale all'adozione della decisione politica di cui il provvedimento normativo è espressione.

⁶⁵ Anche per l'approccio più pragmatico e cauto che, come prima accennato, caratterizza la direttiva recentemente emanata.

⁶⁶ Si vedano a tale proposito, tra gli altri, le considerazioni di Marco De Giorgi, *La qualità della regolamentazione nei recenti sviluppi della politica di razionalizzazione normativa*, nel numero precedente di questa rivista, secondo il quale quella della valutazione di impatto non è "una logica tecnocratica che tende a sostituirsi ad una scelta politica democratica, come spesso eccepiscono gli scettici, bensì di uno strumento razionale che serve a rendere la scelta politica di regolazione informata e, quindi, consapevole. In questa chiave di lettura, l'A.I.R. si pone come una sorta di 'motivazione del provvedimento normativo'".

⁶⁷ F. Becchis, *Si può aiutare i politici a scegliere? Alcune riflessioni pratiche sull'AIR e sui suoi derivati*, intervento al Seminario Internazionale sull'analisi di impatto della regolamentazione, svolto a Roma il 15 giugno 2001 presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, distingue tra un obiettivo "intermedio" e un obiettivo "finale" delle varie tecniche di analisi di impatto della regolamentazione. L'obiettivo intermedio che si vuole raggiungere è quello di dare informazioni complete ed adeguate al decisore politico. L'obiettivo finale non è l'informazione al politico, ma che egli prenda la decisione per la collettività con il miglior rapporto costi-benefici.

⁶⁸ La dottrina ha, addirittura, parlato di compito "ingrato", per sottolineare queste nuove funzioni di controllo sugli uffici legislativi ministeriali del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi. Cfr N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, pp. 402-403. L'autore nota inoltre che in tema di ATN ed AIR il DAGL è destinato "a giuocare un ruolo centrale, nell'opera di coordinamento dell'elaborazione di queste analisi". Su questa specifica tematica può forse essere utile la consultazione di G. Savini, *Il ruolo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi nell'analisi di impatto della regolamentazione*, disponibile presso la Biblioteca della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

manca di un criterio di esenzione ragionevole che, visti gli alti costi dell'attività di valutazione dell'impatto regolativo, eviti un inutile dispendio di risorse, concentrando l'analisi di impatto sui provvedimenti più significativi. A titolo esemplificativo, anche se una quantificazione dettagliata è difficile, il costo medio di un'analisi di impatto della regolamentazione accurata è dell'ordine di diverse decine, se non centinaia di milioni⁶⁹. Sarà dunque necessario limitarne l'utilizzo solo ai casi nei quali se ne abbia un reale beneficio⁷⁰. Anche se la nuova direttiva prevede una sperimentazione su un numero limitato di casi (almeno venti), quando l'AIR entrerà "a regime", questa problematica dovrà essere tenuta nella debita considerazione.

A tale riguardo un utile elemento di riflessione viene dalla *Guida alla sperimentazione* che tenta, anche se in maniera molto teorica, di individuare le categorie generali di atti da non sottoporre ad AIR o, perlomeno, da analizzare in forma semplificata, utilizzando il parametro dei costi per i destinatari e riconoscendo una importante funzione di selezione al DAGL⁷¹. Un'altra indicazione interessante si può trarre dall'esperienza statunitense. Negli USA, come già accennato, sono sottoposte ad analisi di impatto le proposte regolative delle agenzie federali "economicamente più significative" cioè, secondo quanto disposto dall'*Executive Order* n. 12866 del 1993, quelle in grado di: provocare un effetto annuo sull'economia quantificabile in almeno cento milioni di dollari; interferire con una norma di un'altra agenzia; alterare l'impatto finanziario di prestiti e tariffe; proporre nuove questioni politiche o legali al di fuori delle "priorità" indicate dal Presidente.

Quest'ultima previsione ci porta, però, ad un'ulteriore riflessione sulla tipologia di atti da

⁶⁹ Il Dott. Mario Martelli, nella giornata di formazione svolta presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione lo scorso 12 luglio 2001, illustrando le schede AIR relative ai regolamenti di delegificazione dei procedimenti di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di autorimessa e dell'attività di noleggio autoveicoli, ha quantificato il costo delle due relazioni in alcune decine di milioni. Bruce Ballantine, *The Future of RIA in the European Union: Suggestions for the Institutional Design*, intervento al Seminario Internazionale sull'analisi di impatto della regolamentazione, svolto a Roma il 15 giugno 2001 presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, ha ricordato come nell'esperienza comunitaria i costi siano stati stimati attorno al milione di Euro. Nell'ambito dello stesso convegno, Franco Becchis, *op. cit.*, ha però puntualizzato che i risultati più rilevanti si hanno, in fondo, con le prime decine di milioni di spese, secondo un andamento di "rendimenti decrescenti".

⁷⁰ In linea teorica l'analisi di impatto della regolamentazione dovrebbe essere realizzata ovvero approfondita fino al punto in cui il costo marginale eguagli il beneficio marginale dell'analisi stessa, cioè la differenza di costi per cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni tra la regolazione preesistente e quella adottata in seguito allo studio AIR. Sulla questione si veda in particolare Becchis, *op. cit.*

⁷¹ "Per decidere l'eventuale prosecuzione dell'analisi e l'entità delle risorse da destinarvi può essere opportuno effettuare una valutazione dei soli costi per i destinatari diretti e indiretti dell'opzione preferita. Tale valutazione andrebbe finalizzata a classificare i costi per i destinatari in una delle seguenti tre categorie: costi lievi, medi o elevati. A titolo orientativo, una proposta ha un costo lieve se determina oneri non significativi per la loro entità e distribuiti uniformemente sui destinatari. In questo caso andrebbe richiesta al DAGL e per conoscenza al Nucleo, l'esenzione dalla prosecuzione dell'AIR. I costi possono essere considerati medi se la loro entità per il singolo è più significativa, o anche se il numero dei soggetti che ne sono colpiti è molto elevato, rispetto all'eventualità precedente. In tale caso, l'amministrazione può chiedere l'esenzione dalla prosecuzione dell'AIR, motivando la richiesta con considerazioni di ordine qualitativo attinenti ai benefici. Infine, i costi sono elevati quando si diffondono su grandi platee di destinatari, o risultano di notevole entità, anche se concentrati su gruppi meno vasti. Ciò richiede una approfondita ed esaustiva identificazione di tutti i rilevanti costi e benefici attesi" (*Guida alla sperimentazione* pp. 21- 22).

sottoporre a valutazione preventiva. La stessa finalità dell’AIR che, come detto, è quella di essere di ausilio al decisore politico nel prendere una scelta più informata e consapevole possibile, suggerisce di affiancare al criterio prevalentemente quantitativo, uno per così dire “qualitativo” di natura del provvedimento e di sua “necessità politica”. Si pensi ad atti, come nel caso statunitense, formalmente indicati in un programma di governo, oppure derivanti da impegni internazionali o comunitari.

Nell’attuale situazione italiana, almeno per i primi anni, potrebbe essere, forse, un’utile prospettiva quella di prevedere, anche “a regime”, un numero limitato di provvedimenti sui quali realizzare l’AIR, presumibilmente non più di alcune decine l’anno e solo tra quelli con costi elevati per i destinatari⁷² e non rientranti, ad esempio, nel programma sul quale il governo ha ricevuto il voto di fiducia. Si potrebbe anche ipotizzare una procedura di programmazione, magari con cadenza semestrale, con linee di indirizzo in preconsiglio o addirittura in Consiglio dei Ministri.

Sembra ispirarsi a questa *ratio* il modello delineato dal dPCM 21 settembre 2001 per il nuovo periodo di sperimentazione, secondo il quale l’individuazione dei provvedimenti da sottoporre ad AIR viene effettuata da un soggetto di alto profilo tecnico-politico, quale il Comitato di indirizzo, che svolge un ruolo per così dire “arbitrale”⁷³. La questione meriterà, però, in futuro un ulteriore approfondimento.

Un brevissimo cenno merita, infine, il punto I, 3, lett. d), della nuova direttiva, secondo il quale tra le finalità della stessa c’è quella di “definire prime modalità di monitoraggio e verifica *ex post* dell’impatto della regolamentazione (VIR), del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l’AIR”. La previsione risulta piuttosto oscura, visto che di questa c.d. VIR non viene fatta ulteriore menzione nei punti successivi della direttiva. L’ipotesi ricostruttiva più verosimile è che il Comitato di indirizzo selezioni, all’interno dei casi-pilota, alcuni provvedimenti il cui impatto su cittadini, imprese e pubblica amministrazione, tenda in corso di applicazione a differire da quello prospettato in sede di analisi preventiva, ovvero quei provvedimenti già all’inizio segnalati di difficile quantificazione.

Bisognerà attendere il nuovo periodo di sperimentazione per constatare quale sarà l’applicazione di questa disposizione. Qui si può solo osservare che la verifica *ex post* dell’impatto

⁷² Su queste tematiche e sulla necessità di un “principio di selettività” nella scelta dei provvedimenti da sottoporre ad AIR si veda M. Florio, *Processi decisionali, incentivi nella qualità della valutazione*, intervento al Seminario Internazionale sull’analisi di impatto della regolamentazione, svolto a Roma il 15 giugno 2001 presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

⁷³ Del resto, un sistema simile a quello proposto è già funzionante in sede comunitaria. Infatti dal 1996 la DG XXIII, con l’ausilio dal 1997 del *Business Impact Assessment System*, predispose una *fiche d’impact* sulle proposte regolative identificate annualmente nel programma annuale di lavoro della Commissione, sulla base delle indicazioni fornite dal Consiglio dei Ministri UE.

della regolamentazione⁷⁴, anche se di non semplice attuazione, realizzerebbe due obiettivi importanti. Il primo è rappresentato dalla possibilità di intervenire nuovamente sul provvedimento, tenendo conto delle indicazioni del monitoraggio. Il secondo concerne la finalità di *feedback* della VIR in funzione del progressivo miglioramento delle tecniche di analisi preventiva⁷⁵.

§ 5. Riflessioni conclusive

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri emanata lo scorso 21 settembre detta nuove linee di indirizzo per un ulteriore periodo di sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione, senza cambiare significativamente il sistema precedentemente delineato. L'attività di predisposizione continuerà ad essere di competenza delle amministrazioni proponenti e quella di verifica sarà svolta dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, con la collaborazione del Nucleo per la semplificazione. La precedente formulazione della direttiva 27 marzo 2000, molto ambigua sui rapporti tra DAGL e Nucleo, è stata sostituita con una previsione più chiara⁷⁶ nell'attribuire la responsabilità del controllo finale delle schede AIR al DAGL⁷⁷.

La nuova direttiva non è entrata nel merito dei contenuti e delle modalità dell'analisi di impatto. Non sono stati predisposti nuovi schemi secondo i quali redigere le schede AIR. Né sono state specificate le conseguenze in caso di AIR carente. Si è, però, stabilito che il nuovo periodo di sperimentazione avrà, fra le altre, la finalità di individuare le modalità più semplici ed efficaci di inserimento dell'AIR nel procedimento normativo⁷⁸ e che il Comitato di indirizzo potrà ridefinire la realizzazione dell'AIR sulla base di griglie metodologiche differenziate, a seconda del tipo di intervento normativo, e addirittura revocare in dubbio il modello stesso di AIR basato su una doppia fase di analisi (preliminare e finale)⁷⁹. È stato quindi scelto un approccio ben più cauto e gradualistico di quello precedente, dati anche i risultati deludenti del primo periodo di sperimentazione.

In questa nuova prospettiva di "*learning by doing*", un ruolo centrale sarà svolto dal Comitato

⁷⁴ Del resto di recente introdotta, come accennato al paragrafo 2, anche nell'esperienza statunitense.

⁷⁵ Si ricordi che la tematica della verifica *ex post* degli interventi normativi è oggetto anche del nuovo ddl di semplificazione, che all'art. 1, comma 11, dispone "I servizi di controllo interno compiono accertamenti sugli effetti prodotti dalle norme contenute nei regolamenti di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti amministrativi e possono formulare osservazioni e proporre suggerimenti per la modifica delle norme stesse e per il miglioramento dell'azione amministrativa".

⁷⁶ Secondo il punto II, 4, della direttiva recentemente emanata "Il DAGL assicura il coordinamento tra le attività dei diversi ministeri e valuta, anche con il supporto del Nucleo, l'AIR (sia preliminare che finale) prodotta dai singoli ministeri, demandando alle amministrazioni, laddove necessario, di operare integrazioni".

⁷⁷ Pur con qualche residua incertezza, dovuta, forse, alla eccessiva laconicità del nuovo testo.

⁷⁸ Cfr punto I, 3, lett. f).

di indirizzo, che avrà la “guida strategica” della nuova fase di sperimentazione. Il nuovo organismo risponde a due principali esigenze: da un lato, istituire un centro di coordinamento⁸⁰ più incisivo, dato il coinvolgimento nell’AIR di un elevato numero di soggetti diversi, dall’altro, creare le condizioni per eventuali interventi di correzione “in corso d’opera”, in maniera flessibile e secondo le problematiche concrete.

La nuova direttiva presenta alcuni problemi di coordinamento con la precedente⁸¹ e ha, forse, eluso alcune questioni cruciali⁸², ma ha il grande merito di aver posto come condizione imprescindibile per la realizzazione di “un’effettiva attuazione dell’AIR, un esteso programma di riqualificazione dei dipendenti pubblici”⁸³, anche attraverso la riorganizzazione delle strutture ministeriali e l’individuazione all’interno di queste di un “referente per l’analisi di impatto della regolamentazione”⁸⁴.

Probabilmente, infatti, il maggiore dei problemi che il primo periodo di sperimentazione ha evidenziato e dal quale non si potrà prescindere è rappresentato dalla tipologia "composita" delle competenze necessarie per l’effettuazione di una corretta valutazione preventiva della regolazione⁸⁵. In questa prospettiva sarà necessario affiancare agli incontri di formazione, già svolti con buoni risultati nella prima fase di sperimentazione, occasioni di esperienza “sul campo”⁸⁶ e, soprattutto, momenti di scambio e confronto sui problemi concreti presentatisi.

Un’ultima considerazione riguarda la necessità, per radicare realmente la "cultura" dell’AIR, di un sistema di reciproci controlli tra i diversi soggetti istituzionali operanti nel procedimento di regolazione. Come l’esperienza della relazione tecnico-finanziaria ha dimostrato, solo quando si realizza un serrato confronto incrociato Governo-Parlamento-Presidenza della Repubblica nell’illustrazione e verifica della copertura finanziaria, la qualità richiesta per queste relazioni è stata

⁷⁹ Punto II, 2, lett. f).

⁸⁰ Tra l’altro, di alto profilo tecnico-politico, vista la composizione.

⁸¹ Ad esempio, come accennato, in materia di conseguenze in caso di AIR carente.

⁸² Prima fra tutte quella dell’individuazione di soglie di esenzione, a seconda della natura del provvedimento e dell’entità dell’impatto sui destinatari.

⁸³ Punto I, 3, lett. e).

⁸⁴ Cfr punto II, 3.

⁸⁵ Oltre all’approccio giuridico, infatti, è necessaria per un verso l’applicazione dell’analisi costi-benefici utilizzata dagli economisti, e per altro verso l’uso di tecniche di rilevazione delle esigenze e delle opinioni dei potenziali destinatari, che richiedono metodologie di ricerca sociologica. L’individuazione degli obiettivi dell’intervento, la costruzione e la comparazione delle opzioni, l’analisi degli effetti diretti e collaterali ricadono poi anche nel campo della sociologia del diritto e dell’analisi delle politiche pubbliche. Infine l’AIR deve potersi basare su valutazioni di natura sia micro, sia macroeconomica, che necessitano della disponibilità di idonee informazioni e basi di dati, espressi in forma tale da consentire elaborazioni statistiche. Cfr Antonio La Spina, responsabile del Progetto finalizzato AIR del Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione di introduzione* al Seminario Internazionale sull’analisi di impatto della regolamentazione, svolto a Roma il 15 giugno 2001 presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

⁸⁶ Opportunamente il numero dei provvedimenti da sottoporre a sperimentazione è individuato dalla nuova direttiva in almeno venti e “riconducibili a diverse tipologie di atto normativo”. Cfr punto II, 2, lett. d).

tale da indurre le amministrazioni proponenti a riflessioni attente nella realizzazione di interventi comportanti oneri per il bilancio dello Stato⁸⁷. La previsione della direttiva di recente emanata, che pone tra le finalità della nuova fase di sperimentazione quella di “sviluppare forme di coordinamento istituzionale tra il Governo e il Parlamento in materia di AIR”⁸⁸, è opportuna, ma decisamente generica e insufficiente.

⁸⁷ Sul punto si veda tra gli altri Alessandro Palanza, *La politica della legislazione: le novità sul versante parlamentare*, intervento al Convegno *La qualità della regolazione: dai centri di produzione normativa agli utenti*, svolto lo scorso 9 luglio presso la Biblioteca della Camera. Sul parallelo tra relazione tecnico-finanziaria e relazione AIR si veda anche N. Lupo, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*.

⁸⁸ Cfr punto I, 3, lett. g).