L'AIR nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015

Doc. LXXXIII, n. 4

Aspetti salienti e raffronto con le migliori pratiche europee e internazionali

ESPERIENZE N. 3

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

Senato della Repubblica

Questo dossier *Esperienze* è a cura di

RICCARDO ERCOLI, ROSANNA RAVAZZI e ANNARITA SANSO'

Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

L'AIR
nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2015

Doc. LXXXIII, n. 4

Aspetti salienti e raffronto con le migliori pratiche europee e internazionali

Giugno 2016

Sommario

Premessa 5

1. LE POLITICHE DI REGOLAZIONE: IL CONTESTO EUROPEO E INTERNAZIONALE 8
2. LE POLITICHE DI REGOLAZIONE: IL CONTESTO NAZIONALE 11
   - 2.1. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) 13
   - 2.2. L'analisi tecnico-normativa (ATN) 21
   - 2.3. L'attività di verifica e valutazione degli oneri amministrativi 22
   - 2.4. La valutazione della regolamentazione nelle Autorità indipendenti 24
   - 2.5. La valutazione della regolamentazione nelle regioni 27
   - 2.6. Le consultazioni 30
   - 2.7. La verifica di impatto della regolazione (VIR) 34
3. ASPETTI ISTITUZIONALI: LA FORMAZIONE DEGLI ADDETTI AI LAVORI 38
   - 3.1. Il partenariato istituzionale DAGL-SNA per lo sviluppo della cultura AIR 38
   - 3.2. L'attività del Nucleo AIR 41
   - 3.3. La formazione organizzata dal Senato della Repubblica 43
4. Conclusioni 44

Premessa

La rilevanza della qualità della regolamentazione può essere declinata secondo molteplici dimensioni. Incide in modo diretto sia come elemento fondante il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni, sia dal punto di vista degli oneri burocratici posti a carico dei cittadini stessi nella vita quotidiana. Incide, poi, in modo indiretto, sulla crescita economica, in quanto i meccanismi di regolazione hanno un impatto sul mondo delle imprese e degli affari in generale.

Una quantificazione sicura delle leggi vigenti non risulta allo stato possibile. Le stime sulla quantità delle leggi in Italia non sono concordi, ma è certo che si tratti di un numero superiore a trentamila[1]. Vi è un diffuso consenso sul fatto che occorra ridurre questo numero, semplificando il quadro normativo e rendendolo così più chiaro e accessibile. Tuttavia limitare il compito della semplificazione normativa a una riduzione del numero delle leggi sarebbe riduttivo. È ormai generalmente riconosciuto che occorrono interventi di riassetto organico delle disposizioni vigenti nelle diverse materie e di eliminazione delle disposizioni obsolete.

Con il meccanismo "taglia-leggi", in tutto, sono stati abrogati 67.872 atti normativi, di varia natura. Tuttavia, è stato osservato (v. audizione del 15 gennaio 2014 del dottor Alessandro Pajno, presidente della V sezione del Consiglio di Stato, presso la Commissione parlamentare per la semplificazione) che la riduzione dello *stock* normativo, che pure resta un obiettivo importante, ha mostrato i suoi limiti, riducendosi all'eliminazione di norme che, in quanto ormai esaurite, non risultavano in concreto più applicate e, quindi, obiettivamente non erano rilevanti nei rapporti intersoggettivi.

Sulla delega "taglia-leggi" si innestava una seconda fase che avrebbe dovuto portare all'emanazione di codici settoriali e che è stata attuata soltanto in minima parte (codice dell'ordinamento militare e testo unico delle norme regolamentari in materia; codice del turismo...). La delega non ha quindi posto rimedio ad un altro grave problema strutturale della legislazione italiana, dispersa in numerosissimi provvedimenti, sempre più spesso a contenuto *omnibus* o multisettoriale. Questa evenienza, sommata alla stratificazione normativa che si sussegue nel tempo senza gli opportuni raccordi, provoca ulteriori difficoltà a chi voglia ricostruire il quadro normativo vigente nei singoli settori. Infine, anche là dove esistono, codici e testi unici vengono affiancati da normative che ne vanificano la loro natura di testi unitari di riferimento per la disciplina di singoli settori.

[1] Il decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179, contiene negli allegati tutte le disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, ai sensi dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246: esse ammontano a poco meno di 3.300 (3.236, salvate dal decreto legislativo; qualche decina salvate successivamente). Si tratta però di un quadro molto parziale, perché sconta numerose esclusioni (per esempio: codici e testi unici; leggi di ratifica). Per la normativa pubblicata successivamente al 1° gennaio 1970, sono possibili soltanto stime di larga massima.

La presentazione della relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), obbligo previsto dalla legge 28 novembre 2005, n. 246[2], rappresenta, dunque, un'occasione utile per fare il punto sulla qualità della regolamentazione in Italia. Ma non solo.

Infatti, a partire dal luglio 2015, l'Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti *in itinere* ha pubblicato alcuni dossier sull'analisi di impatto della regolamentazione nei Paesi che - secondo organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) - hanno posto in essere le migliori pratiche ed efficaci strumenti al fine di migliorare la qualità della regolamentazione.[3]

Pertanto, con il presente *dossier*, oltre a dare conto degli aspetti più rilevanti dell'ultima relazione presentata dal Governo al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR relativa al 2015 (documento LXXXIII, n. 4), evidenziando in corsivo alcune valutazioni del Servizio, si è cercato di fornire, in appositi riquadri, anche un raffronto con alcune buone pratiche sia a livello nazionale che internazionale.

L'AIR[4] si inserisce tra gli strumenti per il miglioramento della qualità della regolazione, nel quadro delle strategie per la cosiddetta *better regulation*: unitamente alle altre relazioni previste a corredo delle proposte normative, tra cui si segnalano l'analisi tecnico-normativa (ATN) e la verifica di impatto della regolamentazione (VIR), anche a livello internazionale si evidenzia la centralità dell'AIR nel perseguire obiettivi di qualità della regolazione nell'ottica di assicurare la trasparenza nell'*iter* di proposta, modifica e approvazione dei provvedimenti normativi. L'obiettivo di perseguire una migliore qualità della regolazione, anche attraverso lo strumento dell'AIR, vede impegnate, oltre alle autorità di governo a livello centrale, anche

[2] Ai sensi dell' articolo 14, comma 10, della citata legge, entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni - ossia i Ministeri competenti - comunicano al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (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.

[3] Tali dossier sono disponibili alla pagina: http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Dossier/Elenchi/13_1.htm.

[4] Nell'ordinamento statale italiano l'AIR è stata introdotta con l'articolo 5 della legge n. 50 del 1999 . Dopo una fase di sperimentazione, la legge n. 246 del 2005 ha profondamente rivisto la materia, introducendo - a fianco dell'AIR (valutazione preventiva da effettuare in fase istruttoria) - la verifica di impatto (VIR), cioè una verifica degli effetti concretamente prodotti dall'atto normativo. Secondo la definizione formulata nella citata legge n. 246, l'AIR consiste nella 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. Nella individuazione e comparazione delle opzioni, le amministrazioni competenti devono tener conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali. L'AIR costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo. E' sottoposta all'AIR l'elaborazione degli schemi di atti normativi del Governo, salvo casi di esclusione e di esenzione. Il Presidente del Consiglio dei ministri presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo stato di applicazione dell'AIR.

Per approfondimenti sul contesto normativo si veda la Nota breve n. 1 del Servizio per la qualità degli atti normativi, recante "*L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR): una panoramica sulla normativa vigente*".

altre articolazioni, registrandosi significative esperienze in tema di valutazione di impatto a livello regionale e tra le autorità indipendenti.

Si osserva che la relazione presentata dal Governo al Parlamento negli ultimi anni non riguarda più soltanto l'AIR, ma si estende anche alle consultazioni e alla verifica di impatto ex post, in linea con quanto affermato dalle migliori pratiche internazionali che si riferiscono sempre più di frequente al "ciclo della regolazione", inteso come un continuum che collega da un punto di vista logico e temporale strumenti ex ante ed ex post di valutazione dell'impatto a sostegno del processo decisionale.

La relazione governativa si articola, nella parte espositiva, in sezioni afferenti:

- l'esame degli sviluppi della politica per la qualità della regolazione nel quadro europeo ed internazionale;
- la disamina del quadro nazionale in materia di analisi di impatto, del quadro applicativo a livello di amministrazioni statali, autorità indipendenti e regioni, nonché le esperienze in materia di analisi tecnico-normativa (ATN) e consultazioni, le attività di verifica degli oneri amministrativi e l'attività del nuovo Nucleo di valutazione della regolazione presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), nonché il partenariato istituzionale DAGL-Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) per lo sviluppo della cultura AIR;
- la qualità della regolazione e la *governance* multilivello;
- lo svolgimento di considerazioni conclusive.

Seguono 4 allegati che esaminano, più nel dettaglio, le esperienze delle regioni, le relazioni VIR predisposte dalle amministrazioni centrali, la *checklist* AIR e la documentazione delle autorità indipendenti.

1. LE POLITICHE DI REGOLAZIONE: IL CONTESTO EUROPEO E INTERNAZIONALE

La relazione governativa dà conto delle principali iniziative in tema di politica della regolazione succedutesi nel 2015 in seno all'Unione europea e all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

Per un quadro delle iniziative in materia di *better regulation* nel contesto europeo, si segnala che il presidente della Commissione Junker sta dando un forte impulso a iniziative volte a migliorare la qualità della regolamentazione a livello delle istituzioni europee.

Di seguito, sono riassunte le novità più interessanti mentre si rimanda per i dettagli alla documentazione predisposta dal Servizio per la qualità degli atti normativi[5].

Nel maggio 2015, la Commissione europea ha adottato un pacchetto di misure denominato Agenda "Legiferare meglio per ottenere risultati migliori"[6,] al fine di innovare e riorganizzare la metodologia e le politiche di regolazione. Nell'Agenda la Commissione ha enfatizzato il carattere aperto, inclusivo e maggiormente basato su evidenza empirica che informerà tutta l'attività di approvazione degli atti decisionali, impegnandosi a garantire che tutte le attività di analisi tengano sempre conto delle ripercussioni economiche, sociali e ambientali e del rispetto dei diritti fondamentali. Particolare attenzione è dedicata alle norme che incidono sulle piccole e medie imprese (PMI); nei confronti di queste ultime, la Commissione si è impegnata a tenere in considerazione più scrupolosamente il principio del "pensare anzitutto in piccolo" (*think small first*). E' stato inoltre istituito un nuovo Comitato per il controllo normativo (*Regulatory Scrutiny Board*), con il compito di valutare l'adeguatezza e assicurare la qualità delle analisi di impatto svolte dalla Commissione. Sono state pubblicate nuove Linee guida per le analisi di impatto e una corposa Appendice, che affronta tutti gli aspetti delle politiche di buona regolazione (princìpi generali, analisi di impatto *ex ante* e valutazione *ex post*, implementazione degli atti legislativi, monitoraggio degli interventi pianificati, consultazioni, metodi e modelli per la valutazione dei costi e dei benefici della regolamentazione).

Col nuovo pacchetto, la Commissione si è posta anche l'obiettivo di rafforzare il ricorso allo strumento delle consultazioni in tutte le fasi del processo di approvazione delle norme, sia attraverso le consultazioni pubbliche, con la creazione della nuova pagina web denominata "La vostra voce in Europa", sia mediante la consultazione dei Parlamenti nazionali, con la trasmissione in fase ascendente di pareri sul rispetto del principio di sussidiarietà, sia infine

[5] Si vedano: Approfondimento n. 1 "*Better regulation for better results* - Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione", Dossier n. 14 "L'analisi d'impatto della regolamentazione nel processo decisionale europeo", Nota breve n. 2 "Analisi e valutazione di impatto nel Parlamento europeo", Nota breve n. 6 "Unione europea: il nuovo Accordo interistituzionale Legiferare meglio" curati dal Servizio per la qualità degli atti normativi; Nota n. 4 del Servizio Studi "Legiferare meglio, legiferare meno - Il pacchetto della Commissione europea sulla better regulation".

[6] "*Better regulation for better results - An EU agenda*". COM (2015) 215.

con la creazione dello strumento "Ridurre la burocrazia - Dite la vostra!", attraverso il quale gli interessati possono inviare eventuali suggerimenti o proposte per la semplificazione e la riduzione degli oneri.

Dal punto di vista della verifica ex post degli effetti della regolamentazione, si rafforza e si rende più sistematico il ricorso a valutazioni *a posteriori* degli effetti dei provvedimenti normativi, secondo la logica dei "*Fitness check*", ossia delle valutazioni congiunte di diversi provvedimenti singoli che interagiscono per regolare le varie aree di *policy* dell'Unione. La Commissione, infine, ha dato nuovo impulso al programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), con la costituzione della Piattaforma REFIT, al fine di stimolare, da parte delle varie categorie interessate, la formulazione di proposte operative per la riduzione degli oneri e delle incombenze derivanti dalla regolamentazione.

Per quanto riguarda le iniziative assunte nel corso del 2015 dall'OCSE, la relazione governativa segnala la pubblicazione del rapporto "*Regulatory Policy Outlook*"[7], sullo stato di applicazione nei 34 Paesi membri della Raccomandazione del Consiglio sulla politica e la governance della regolazione del 2012.

Tale documento rileva come l'introduzione di strumenti di analisi di impatto della regolazione non sia un compito facile, e spesso nemmeno stimolante, per i Governi, in quanto richiede molti sforzi, i risultati di un miglioramento della regolazione sono difficili da comunicare e spesso sono osservabili solo nel medio-lungo termine.

In tale contesto, tuttavia, si possono identificare alcune motivazioni ricorrenti che spingono comunque i Governi ad investire risorse in questi campi:

- *incremento dell'efficienza o riduzione di oneri burocratici*: nei casi in cui l'AIR includa in modo diffuso analisi quantitative costi-benefici e analisi di costi-efficienza (come ad esempio nel caso della Danimarca, dei Paesi Bassi, dell'Australia e del *Government Accountability Office* statunitense) si è riscontrato un miglioramento delle scelte pubbliche verso opzioni che siano più efficienti e con l'effetto di produrre un maggior benessere sociale attraverso un aumento dei benefici netti per la collettività;
- *trasparenza*: l'AIR costringe le amministrazioni a motivare per iscritto le decisioni pubbliche e quindi ad aprire quella che viene definita nella letteratura scientifica "la scatola nera";
- *accountability*: l'AIR consente l'attribuzione di responsabilità, permettendo ai cittadini di comparare i risultati conseguiti con gli obiettivi annunciati. Rende inoltre possibile misurare la coerenza dei singoli provvedimenti rispetto alle strategie di medio-lungo termine,

[7] Si veda la Nota breve n. 4 "*OECD Regulatory Policy Outlook 2015*: come si può garantire una regolamentazione efficace e che soddisfi le esigenze dei cittadini e delle imprese?" predisposta dal Servizio per la qualità degli atti normativi.

nella dialettica tra Dicasteri e Ufficio del Primo Ministro (si richiama per tutti il caso dell'*Office of Information and Regulatory Affairs* - OIRA - statunitense);

- *controllo della burocrazia*: l'AIR rappresenta uno strumento per controllare l'attività delle Agenzie in quei sistemi dove queste istituzioni hanno un forte potere regolativo decentrato (come nel caso statunitense o messicano);
- *coerenza delle politiche pubbliche*: l'AIR è utilizzata da alcuni Governi come strumento di programmazione degli interventi al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi di governo (si veda ancora il caso dell'OIRA statunitense o il documento *Policy Evaluation* canadese).

Per quanto riguarda nello specifico l'Italia, il rapporto OCSE osserva che il Paese ha riportato un risultato complessivo allineato alla media degli altri Paesi OCSE per quanto riguarda la valutazione d'impatto e la valutazione ex post. Per quanto concerne, invece, la trasparenza e il coinvolgimento degli *stakeholder* si rileva un risultato inferiore alla media. Sono state, inoltre, formulate le seguenti osservazioni:

- opportunità di effettuare una programmazione dell'attività normativa, anche attraverso la pubblicazione *on line* della pianificazione;
- necessità di aumentare il grado di trasparenza; per l'analisi ex ante è stato suggerito di pubblicare i risultati dell'AIR per effettuare sugli stessi una consultazione preventiva;
- opportunità di introdurre un *test*-soglia, al fine di concentrare l'analisi ex ante sulla proposte di regolazione con un impatto maggiormente significativo.

In aggiunta a quanto rilevato nella relazione governativa, va osservato che, rispetto ai sistemi di common law, *l'Italia ha introdotto l'AIR per fini di trasparenza e di adesione alle tendenze internazionali in vigore in altri Paesi. L'AIR è stata tuttavia spesso considerata come un adempimento meramente formale - complice anche il processo di elaborazione delle decisioni - piuttosto che essere posta a sistema per raggiungere chiari obiettivi di miglioramento del ciclo della regolamentazione.*

Negli anni recenti, il tema della semplificazione amministrativa è stato costantemente invocato nei programmi governativi, ma sembra ancora mancare un uso coerente dell'AIR per assicurare la riduzione degli oneri burocratici a carico delle imprese e dei cittadini.

Ciò fa sì che l'AIR, nonostante i notevoli e apprezzabili sforzi compiuti in tempi recenti, sia uno strumento non ancora in grado di dispiegare appieno tutte le sue potenzialità.

2. LE POLITICHE DI REGOLAZIONE: IL CONTESTO NAZIONALE

La relazione governativa precisa che nel 2015 non vi sono stati interventi in campo normativo relativi agli strumenti di analisi di impatto *ex ante*. Non si è infatti concluso il percorso di definizione del nuovo regolamento sulla disciplina della valutazione di impatto, preannunciato nella relazione al Parlamento per il 2014 (Doc. LXXXIV, n. 3), in quanto si è ritenuto opportuno operare sia un'attualizzazione delle risultanze della consultazione svolta nel 2013 sul tema, sia una più attenta analisi delle esigenze migliorative alla luce delle nuove tendenze europee in materia e del consolidarsi delle modalità di effettuazione del bilancio sugli oneri. Gli approfondimenti compiuti se, da un lato, hanno portato a confermare in larga misura i princìpi ispiratori della revisione del regolamento sulla valutazione di impatto illustrati nella relazione 2014 (programmazione, selezione, consultazione, trasparenza), dall'altro hanno fatto emergere ulteriori esigenze di semplificazione e nello stesso tempo di maggiore chiarezza.

Il crescente interesse per gli strumenti di *better regulation* è testimoniato - si legge nella relazione - dalla costante attività del DAGL, che ha garantito la pubblicazione dei documenti di accompagnamento ai provvedimenti normativi, alla luce delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. Sul sito del Governo infatti i provvedimenti approvati dal Consiglio dei ministri, unitamente alle relazioni, sono resi disponibili in stretto rapporto consequenziale con i tempi di perfezionamento dell'*iter* normativo.

Il Dipartimento ha inoltre operato per favorire l'affermazione di una "cultura dell'AIR", anche grazie agli sforzi congiunti del nucleo di esperti istituito presso il DAGL stesso, della Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) e delle componenti interne alle singole Amministrazioni, rese più sensibili all'utilità degli strumenti della qualità della regolazione.

A ciò si unisce l'interesse da parte del Parlamento, il quale attribuisce ampio rilievo al tema della qualità della regolazione e all'esame delle analisi di impatto grazie al costante vaglio del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati e all'attività del Servizio per la qualità degli atti normativi del Senato che ha creato, nel corso del 2015, nuove linee editoriali (approfondimenti, note brevi, *newsletter*) per dar conto degli orientamenti e delle tendenze attuali in materia e monitorare la presenza delle AIR negli atti normativi del Governo presentati al Parlamento.

La relazione, riferendosi all'anno 2015, non può dar conto di una novità normativa - che attiene comunque al ciclo della regolamentazione anche se non strettamente all'AIR - costituita dal decreto del Presidente della Repubblica, 9 maggio 2016, n. 105, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale *n.140 del 17 giugno 2016, recante il regolamento di disciplina delle funzioni del Dipar-*

timento della funzione pubblica (DFP) della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni.

Tale regolamento presuppone il trasferimento delle funzioni di monitoraggio e supervisione in materia di misurazione e valutazione della performance *delle pubbliche amministrazioni da una istituzione esterna ed indipendente (l'ANAC) ad un'istituzione interna al Governo (il DFP), come previsto dall'articolo 19, comma 9, del decreto-legge 24 giugno 2014,* n. 90*, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.*

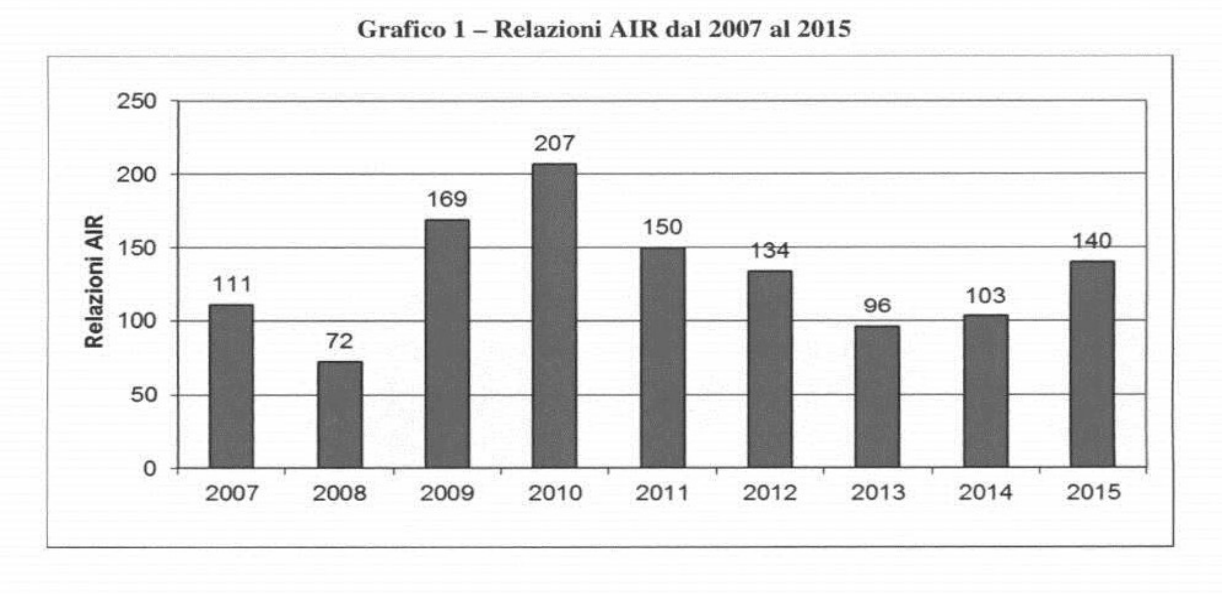
In merito a tale scelta organizzativa del DFP, assume rilievo, a livello internazionale, la valutazione espressa dall'OCSE, in base alla quale l'opzione per una collocazione interna al Governo di un organo di supervisione regolamentare (nella letteratura pertinente il cosiddetto Regulatory Oversight Body*) è preferibile quando si intenda garantire una maggiore coerenza sia dell'intero ciclo della regolamentazione, sia delle nuove iniziative governative rispetto al programma di governo, mentre l'opzione per un'istituzione esterna indipendente può risultare preferibile quando la supervisione è fondamentalmente concentrata sulla qualità della spesa pubblica e, quindi, attribuita ad un organo di* audit (*quale ad esempio, il* Government Accountability Office *statunitense o il* National Audit Office *britannico*).

Stante la scelta del citato decreto-legge n. 90 del 2014 di collocare l'organo di supervisione secondo il "modello interno al Governo", sarebbe auspicabile che le nuove funzioni siano più integrate in modo sistemico con tutto il ciclo della regolamentazione e non siano limitate alla qualità della spesa pubblica.

In una prospettiva comparatistica si osserva inoltre che gli organi di supervisione interni al Governo sono generalmente collocati presso il Gabinetto del Presidente del Consiglio (se si predilige la coerenza con il programma di Governo), ovvero presso il Ministero dell'economia e delle finanze (in virtù di una maggior presenza di economisti ed esperti della materia) ovvero presso il Ministero di grazia e giustizia (se si vuole dar più rilievo ai profili giuridici come nel caso del Canada). Nel provvedimento in esame la scelta di affidare tale funzioni al DFP è opportunamente accompagnata dalla previsione di un raccordo tra il DFP stesso ed il Dipartimento della Ragioneria generale del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di poter assicurare una efficace misurazione delle performance, *ma si pone in modo originale rispetto ai modelli prevalenti in ambito internazionale.*

2.1. L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

La relazione governativa sottolinea che nel 2015 le amministrazioni centrali hanno prodotto 140 relazioni AIR, con un incremento numerico rispetto al 2014. Il seguente grafico illustra la serie storica di relazioni AIR presentate dal 2007 al 2015.



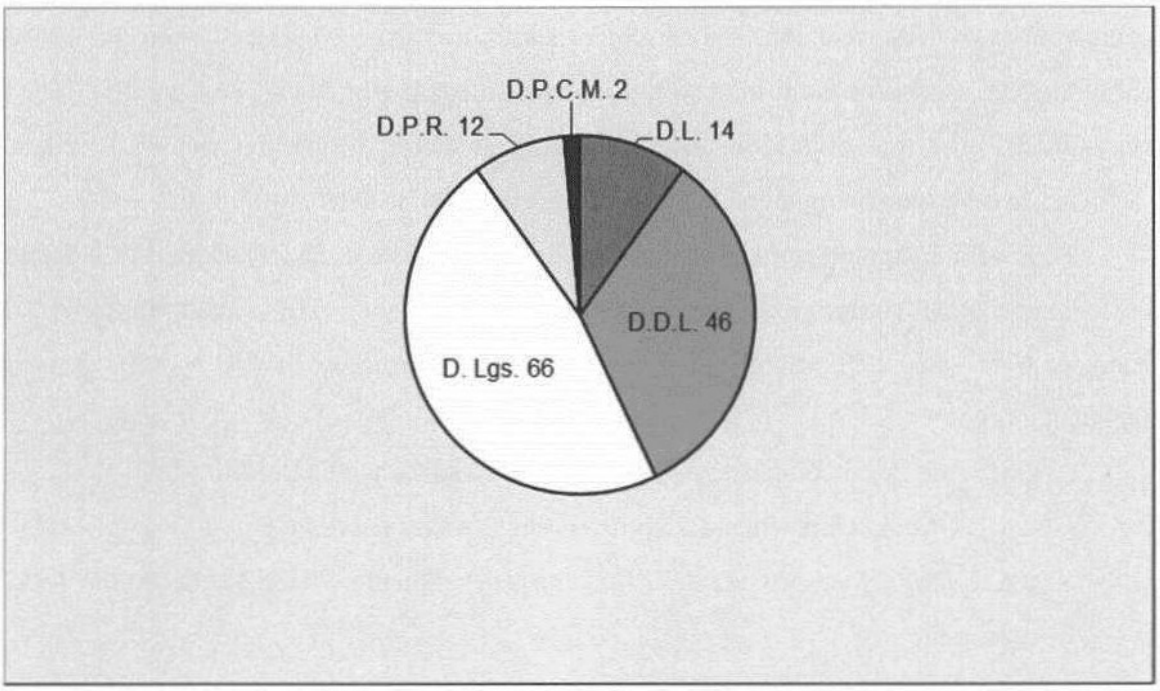
Fonte: Doc. LXXXIII, n. 4.

Delle 140 relazioni del 2015 (103 nel 2014), 66 (22 nel 2014) sono a corredo di decreti legislativi, 46[8] (43 nel 2014) di disegni di legge, 14 (19 nel 2014) di decreti legge[9], 12 (10 nel 2014) di decreti del Presidente della Repubblica e 2 (9 nel 2014) di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri; sono state inoltre predisposte 55 (33 nel 2014) relazioni AIR a corredo di regolamenti di competenza ministeriale e 7 (5 nel 2014) AIR allegate a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri adottati ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988. Come si può notare, la più rilevante novità riguarda il numero di AIR a corredo degli schemi di decreti legislativi e di regolamenti ministeriali in sensibile aumento.

[8] Per tre disegni di legge, recanti ratifiche di accordi internazionali, sono state predisposte 9 relazioni AIR.

[9] Relativamente ad alcuni decreti-legge, le relazioni AIR finali sono il risultato dell'unificazione, effettuata in sede di coordinamento dal DAGL, di distinte relazioni presentate dalle amministrazioni in ragione della competenza *in parte qua,* sulle materie oggetto dei provvedimenti.

Grafico 2 – Distribuzione relazioni AIR per tipo di provvedimento – Anno 2015



Fonte: Doc. LXXXIII, n. 4.

I casi di esclusione dalla relazione AIR, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008[10], sono stati 38 (16 nel 2013); i casi di esenzione[11] concessi sono stati 5, in diminuzione rispetto agli 11 del 2014, e riguardano decreti-legge (2 rispetto ai 7 del 2014), il disegno di legge europea, uno schema di decreto legislativo e uno schema di decreto ministeriale.

[10] L'AIR è obbligatoria per tutte le tipologie di atti ad esclusione di quelle indicate dall'articolo 8:

a) disegni di legge costituzionale;

b) atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;

c) disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

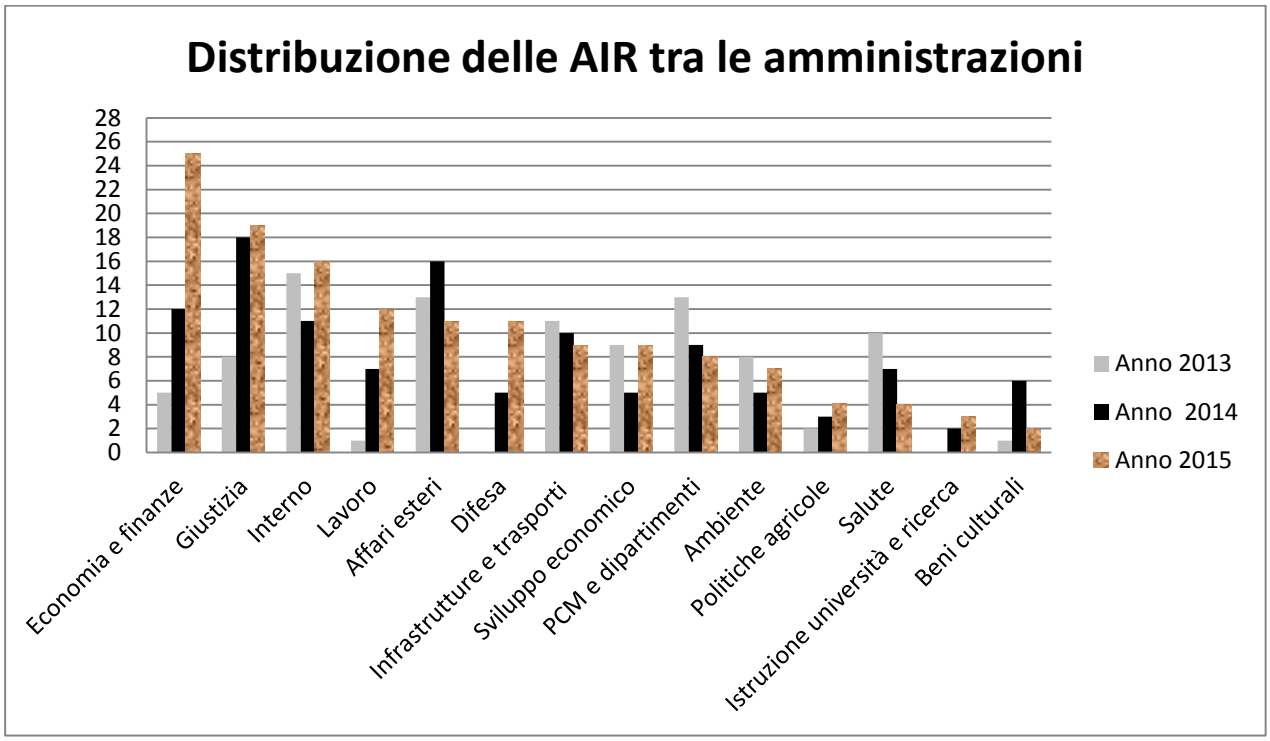
[11] Il DAGL, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, può consentire l'esenzione dall'AIR, in particolare, in casi straordinari di necessità ed urgenza, nonché nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

Un raffronto comparato con una buona pratica: lo *screening* preventivo sull'impatto della nuova legislazione per selezionare i provvedimenti su cui predisporre l'AIR.

E' comune, a livello internazionale, la convenzione di evitare di predisporre l'AIR su tutti i provvedimenti governativi perché un uso efficiente del tempo e delle risorse suggerirebbe di concentrarsi solo su quelle proposte che hanno un impatto significativo ovvero su quelle che rivestono una particolare importanza per il Governo. Il fatto di selezionare i provvedimenti più importanti ai fini dell'AIR è considerata dall'OCSE una buona prassi.

Il caso internazionale più interessante è quello canadese, nel quale il processo inizia con uno *screening* preventivo sull'impatto della nuova legislazione (c.d. *triage*), quale filtro per individuare i provvedimenti sui quali effettuare l'analisi della regolamentazione al fine di razionalizzare tempo e risorse. Il termine, mutuato dall'ambito medico, indica una pre-analisi del livello (basso, medio o alto) di impatto del provvedimento. Se l'iniziativa è considerata avere un impatto significativo, il Dipartimento che ha l'iniziativa deve obbligatoriamente predisporre un *Performance Measurement and Evaluation Plan* (equivalente alla nostra AIR). Se l'impatto è medio, il Dipartimento può decidere discrezionalmente se predisporre o meno il PMEP. Il *Triage Statement* predisposto dal Dipartimento è sottoposto all'esame del *Regulatory Affairs Sector* del *Treasury Board Secretariat* (TBS), ossia il Ministero del Tesoro, affinché si giunga ad una valutazione condivisa del livello di impatto della regolamentazione proposta e non si usi il triage per eludere l'obbligo di predisposizione dell'analisi di impatto della regolamentazione. Si tratta di una fase molto importante perché l'esito della stessa condiziona il modo in cui verrà fatta l'AIR e le modalità di consultazione dell'opinione pubblica. Un sistema del genere potrebbe essere preso in considerazione in Italia in sede di revisione della disciplina AIR, soprattutto in relazione all''attuale previsione che consente l'esenzione dall'AIR nell'ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti (si veda nota 11): tale esenzione appare in palese contrasto con le migliori prassi internazionali che prevedono proprio in quei casi l'obbligatorietà dell'AIR.

Nel grafico seguente si riporta la distribuzione delle AIR tra le varie amministrazioni mettendo a confronto i dati dal 2013 al 2015.



Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, n. 3 e n. 4.

Si rammenta che la distribuzione numerica delle AIR è collegata al numero di iniziative di riferimento delle amministrazioni, evidentemente diverso secondo gli ambiti di competenza, e prescinde dalla complessità degli interventi normativi.

La tabella 1 riporta i dati, per gli anni dal 2013 al 2015, relativi al numero di relazioni AIR che presentano indicazioni specifiche in ordine alla rappresentazione di contenuti quantificabili.

Tabella 1 - Dati di sintesi sui contenuti specifici delle Relazioni AIR

Contenuti	N. Relazioni AIR		
	2015	2014	2013
Sezione 1: informazioni quantitative sulla situazione esistente	96	58	39
Sezione 1: dati quantitativi relativi agli obiettivi dell'intervento	25	15	10
Sezione 2: consultazioni	75	45	26
Sezione 4: valutazione delle opzioni alternative	60	27	21
Sezione 5: stime quantitative relative a specifici effetti	23	7	9
Sezione 5: informazioni relative all'introduzione e/o eliminazione di costi amministrativi	43	29	11
Sezione 8: informazioni relative al superamento dei livelli minimi di regolazione comunitaria	2	2	3

Fonte: Doc. LXXXIII, n. 4.

Come si nota, sensibili miglioramenti sono intervenuti sia in relazione alla presenza di dati statistici, sia in relazione al numero di consultazioni effettuate (tra i dati più critici emersi dalla relazione governativa relativa al 2014).

Più in dettaglio, la relazione osserva che, per quanto riguarda la sezione 1, le amministrazioni hanno prestato maggiore attenzione nel fornire dati statistici riferiti al contesto sul quale incide il nuovo intervento regolatorio, mentre di più modesto rilievo appare l'incremento dei dati quantitativi relativi all'obiettivo dell'intervento stesso. In merito alla sezione 2, le amministrazioni hanno curato maggiormente la fase delle consultazioni (indipendentemente dalle modalità adottate per le stesse), tenendo conto dei contributi apportati in vista della stesura del testo normativo proposto. Con riferimento alla sezione 4, si rileva un aumento della valutazione di opzioni alternative, molte delle quali suggerite dai contributi giunti in sede di consultazione. Per la sezione 5, si nota un incremento della stima dei costi amministrativi per oneri informativi introdotti o eliminati a carico di cittadini e delle imprese. Relativamente alla sezione 8, si sono verificati solo due casi di superamento dei livelli minimi di regolazione europea.

La relazione governativa riscontra quindi complessivamente un elevato grado di ottemperanza alla disciplina sull'AIR, anche se osserva che è comunque un obiettivo da perseguire con sempre maggiore tenacia la qualità delle analisi, di cui si evidenziano anche le seguenti criticità:

- la relazione AIR è ancora un documento redatto dopo il percorso di elaborazione del provvedimento e non nella fase iniziale di ideazione e predisposizione dello stesso, costituendo spesso un onere burocratico per l'amministrazione e perdendo la funzione di mezzo per incrementare l'*accountability* dell'azione pubblica e di comunicazione delle politiche pubbliche.
  A tal proposito si rileva come tale criticità abbia forse il peso più rilevante ai fini del raggiungimento di un'adeguata qualità della regolamentazione, perché il tempo rappresenta una variabile critica sia per una adeguata elaborazione delle opzioni alternative, quale base per l'efficace conseguimento dei risultati delle politiche pubbliche, sia per assicurare la qualità delle analisi quantitative poste a fondamento delle decisioni stesse. Un indicatore di tale criticità è rappresentato dal numero di interventi normativi su una stessa decisione assunti a distanza molto ravvicinata, fenomeno ampiamente riscontrabile negli ultimi decenni. I costi connessi all'assenza di una programmazione degli interventi normativi (presente invece in alcune autorità indipendenti) ovvero al peculiare processo decisionale organizzato troppo spesso intorno ad una legiferazione di tipo emergenziale, sono spesso sottostimati. La percezione di una diffusa farraginosità degli adempimenti burocratici, unita alla difficoltà di seguire l'evoluzione normativa di dettaglio, determinano elevati costi di gestione delle strutture amministrative preposte all'attuazione delle leggi, oneri riflessi sui cittadini che sono costretti a rivolgersi a figure professionali ad hoc *per risolvere pendenze con gli uffici pubblici, una contenziosità superiore alla norma di altri Paesi, ad un compromesso rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione.*

- Permane un'enfasi sulle motivazioni giuridiche piuttosto che sugli aspetti socio-economici "sostanziali" che motivano l'intervento (di cui gli aspetti giuridici dovrebbero essere conseguenza) e nel contempo si presta debole attenzione agli impatti dell'intervento pubblico, anche solo in termini di quantificazione dei destinatari diretti e indiretti.
  Tale criticità, pur rilevante, potrebbe essere superata attraverso un miglioramento delle capacità tecniche degli addetti ai lavori e uno sviluppo della capacità amministrativa (si veda infra *paragrafo 4).*

- Manca un'esposizione chiara e comprensibile, che sia fruibile anche per i "non addetti ai lavori", cittadini e imprese: la relazione AIR dovrebbe essere caratterizzata da una maggiore chiarezza espositiva e accessibilità.

Chiarezza e comprensibilità dell'AIR: alcune buone pratiche a livello internazionale.

Una delle migliori pratiche a livello internazionale è rappresentata - nel caso canadese - dalla pre-pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell'AIR (nel caso specifico si chiama *Regulatory Impact Analysis Statement* -RIAS). Tale documento contiene una dettagliata analisi - non tecnica per poter essere alla portata dell'opinione pubblica - della politica oggetto dell'iniziativa di regolamentazione che spiega: qual è il problema sotteso, perché si interviene attraverso la regolamentazione, gli obiettivi annunciati dal Governo, i costi-benefici della regolamentazione, chi è stato consultato sul tema, come il Governo intende valutare e misurare la politica dopo la sua attuazione. In termini di accessibilità, la pre-pubblicazione svolge la funzione di consultazione pubblica pertanto chiunque sia interessato dalla proposta può inviare commenti che vengono rigorosamente esaminati dal *Treasury Board Secretariat* (TBS).

- Le procedure di consultazione, sia pur notevolmente aumentate nel 2015, restano ancora numericamente minoritarie; inoltre, quelle effettuate sono spesso descritte e documentate in modo carente.

La consultazione: una buona pratica a livello internazionale.

Un esempio virtuoso è riscontrabile negli Stati Uniti dove il codice di procedura amministrativa statunitense richiede la pubblicazione preventiva sul *Federal Register* delle proposte regolative (cosiddette *notice of proposed rulemaking* o NPRM) al fine di consentire agli *stakeholder* di fornire commenti. Prescrive poi di considerare i commenti ricevuti e di fornire adeguate risposte in vista dell'adozione definitiva della regolamentazione. La disciplina più organica sulla regolamentazione è contenuta in un ordine esecutivo presidenziale addirittura del 1993 n. 12866.

- Le opzioni vengono spesso riferite allo strumento normativo da utilizzare, piuttosto che a modalità e a strumenti di intervento alternativi in relazione agli obiettivi sociali ed economici che ci si prefigge; in molti casi l'amministrazione competente dichiara "l'assenza di opzioni".

- Nei casi di recepimento di norme dell'Unione europea, spesso, non vengono evidenziate e considerate le opzioni di scelta lasciate alla discrezione della legislazione nazionale e, soprattutto, non viene effettuata un'analisi attenta e puntuale del *gold-plating*. In questi casi, sarebbe inoltre importante rendere conto del contributo nazionale alla fase ascendente (ovverosia, alla fase di elaborazione dell'intervento normativa in sede europea), in modo da evidenziare anche il senso delle opzioni regolatorie previste dalla normativa in via di recepimento.

La verifica degli oneri di derivazione europea: una buona pratica internazionale.

Per quanto concerne la verifica degli oneri connessi alla legislazione dell'Unione europea, un caso di successo è rappresentato dal *Nationaler Normenkontrollrat* (NKR) della Repubblica Federale di Germania. Tra le competenze che la legge assegna al NKR è espressamente previsto l'esame dei lavori preparatori degli atti dell'Unione europea (decisioni quadro, decisioni, accordi e relative misure di attuazione) e dei regolamenti, direttive e decisioni dell'Unione, nonché delle misure legislative, regolamentari e amministrative di attuazione del diritto dell'Unione europea. Sia gli atti dell'Unione, nella fase della loro formazione, sia gli atti nazionali di recepimento della legislazione europea sono, dunque, sottoposti allo scrutinio del NKR sotto il profilo della quantificazione dei costi di adeguamento e degli oneri amministrativi. Vanno, altresì, considerati i costi di adeguamento connessi ad atti legislativi dell'Unione direttamente applicabili. Nella maggior parte dei casi, i regolamenti europei implicano oneri significativi a livello nazionale, in particolare nei settori delle politiche ambientali, agricole e della tutela dei consumatori.[12]

[12] La misurazione dei "costi burocratici puri" dell'economia in Germania dal 2006 al 2008 ha rivelato che più del 50 per cento (25,4 miliardi di euro) dei costi annuali per l'economia tedesca deriva da obblighi informativi previsti dal diritto dell'Unione europea e altri vincoli internazionali. Dato pubblicato sul sito NKR www.normenkontrollrat.bund.de.

2.2. L'analisi tecnico-normativa (ATN)

La relazione governativa evidenzia che, anche per quanto riguarda l'ATN[13], nel 2015 non sono intervenute modifiche alla sua disciplina[14].

Nel corso dell'anno sono state predisposte dalle amministrazioni competenti 188 relazioni ATN con un incremento rispetto all'anno precedente (erano 129 nel 2014).

Nell'attività di riscontro delle relazioni il DAGL ha posto particolare attenzione alla verifica del corretto utilizzo della griglia metodologica allegata alla direttiva del 10 settembre 2008 e alla pertinente compilazione di tutte le sue voci, chiedendo in 101 casi un'integrazione sostanziale delle relazioni (83 casi nel 2014). Le richieste di modifiche e integrazioni hanno riguardato, in particolare, l'analisi del corretto utilizzo della fonte normativa, la compatibilità dell'intervento con le competenze normative regionali e quelle dell'Unione europea e l'impatto dell'intervento normativo su leggi e regolamenti vigenti, ivi inclusa l'indicazione delle norme espressamente abrogate o oggetto di deroga legislativa. Le amministrazioni sono state, inoltre, sensibilizzate ad indicare puntualmente anche i provvedimenti attuativi successivi di natura non normativa ed a fornire motivazioni in merito alla necessità di demandare a successivi provvedimenti l'attuazione delle disposizioni primarie.

A seguito delle difficoltà riscontrate è emersa l'esigenza di porre allo studio un'ipotesi di revisione e di aggiornamento sia della direttiva sull'analisi tecnico-normativa, che della griglia metodologica ad essa allegata, anche con l'obiettivo di inserire brevi linee guida per la predisposizione dell'ATN. Si è inoltre ravvisata la necessità sia di predisporre alcune linee metodologiche sull'effettuazione delle ricerche della giurisprudenza rilevante da inserire nelle ATN , sia di individuare ulteriori indirizzi relativi ad analisi giuridiche e ordinamentali, soprattutto in riferimento alla qualità sistematica e redazionale del testo normativo. Ulteriori approfondimenti sull'opportunità di aggiornare l'ATN saranno condotti dal DAGL in relazione alla riforma costituzionale approvata dal Parlamento, ora sottoposta a referendum confermativo, sia

[13] L'ATN verifica l'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente e dà conto della sua conformità alla Costituzione, alla disciplina europea e agli obblighi internazionali, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali e ai precedenti interventi di delegificazione; deve essere allegata agli schemi di atti normativi d'iniziativa governativa e ai regolamenti, ministeriali o interministeriali.

[14] Attualmente l'ATN è disciplinata dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 219 del 18 settembre 2008), recante *Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)*, e dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 26 febbraio 2009 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 82 dell'8 aprile 2009), recante *Istruttoria degli atti normativi del Governo*. Si veda anche l'*Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione* del 29 marzo 2007 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 13 aprile 2007).

in merito alla semplificazione del procedimento legislativo che al nuovo assetto delle fonti del diritto.

2.3. L'attività di verifica e valutazione degli oneri amministrativi

La relazione AIR dà poi conto che nel corso del 2015 il DAGL ha sistematicamente chiesto alle amministrazioni di stimare gli oneri informativi derivanti dai provvedimenti proposti[15]. Il monitoraggio delle valutazioni sugli oneri informativi è stato svolto anche in vista dell'esame delle relazioni annuali sul bilancio degli oneri informativi che le amministrazioni statali hanno l'obbligo di elaborare entro il 31 gennaio di ogni anno. Il DAGL ha anche predisposto un database relativo a tali stime contenute nelle relazioni AIR ed ha effettuato una verifica tra tali informazioni e quelle riportate nelle relazioni sul bilancio di ogni amministrazione. I risultati di tale monitoraggio è stato utilizzato dal DFP per predisporre una Relazione annuale che contiene un bilancio critico degli oneri amministrativi in generale. La stessa relazione afferma quindi che «l'attività di monitoraggio suindicata è sempre più volta ad orientare l'attività normativa del Governo in un'ottica di trasparenza ed effettivo servizio ai cittadini, con particolare riferimento al miglioramento della qualità della regolazione, sensibile soprattutto a verificare gli impatti reali che la stessa produce sulle imprese e sui cittadini».

Dalla relazione sembra desumersi che la valutazione degli oneri amministrativi abbia lo scopo di rendere più trasparente l'informazione ai cittadini sugli obblighi esistenti e sul loro impatto sulla cittadinanza. Inoltre, l'idea del bilancio degli oneri amministrativi sembra dettata dall'esigenza di disporre di uno strumento di "compensazione": nel caso in cui gli oneri introdotti da un'amministrazione (nel corso dell'anno precedente) siano superiori a quelli eliminati, è previsto che il Governo, per ridurre gli oneri in eccesso e realizzare il relativo "pareggio di bilancio", adotti uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988 n. 400, entro novanta giorni dalla pubblicazione della relazione complessiva sul bilancio.

Tale meccanismo va valutato positivamente ed è in linea con altre esperienze mature a livello europeo quali, per tutti, il principio "One in, one out" *relativamente al controllo sui costi della legislazione operato in Germania ad opera del NKR. Il concetto, di origine inglese, si sostanzia nella necessità di compensare l'introduzione di nuove regole che comportano oneri per gli operatori economici con altre misure di segno opposto, provvedendo in altri ambiti a*

[15] Ai sensi dell'articolo 14, comma 5-bis, della legge 28 novembre 2005, n. 246, le metodologie da utilizzare per effettuare tali stime sono definite nelle Linee guida allegate al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2013.

ridurre il carico di costi, al fine di mantenere immutata la competitività del sistema economico generale e la capacità di attrazione di investimenti del sistema Paese.

Un raffronto comparato con una buona pratica: un'analisi costi-benefici molto puntuale a fondamento della scelta di *policy*.

In altri contesti internazionali, i costi burocratici sono invece parte integrante dell'analisi costi-benefici, ossia condizionano direttamente la scelta dell'opzione di *policy* da adottare. I costi amministrativi non hanno quindi solo una funzione di trasparenza o di uno *stock* di oneri che non può essere incrementato grazie al "vincolo di bilancio", ma sono parte stessa della decisione. Quest'ultimo approccio è più diretto al fine di minimizzare il peso sui cittadini e, quindi, di migliorare nei fatti la qualità della regolazione.

Nel caso australiano, ad esempio, l'analisi costi-benefici è molto puntuale e richiede di calcolare il costo del carico amministrativo di una nuova regolamentazione separatamente per imprese, comunità ed individui utilizzando uno strumento che va sotto il nome di *Regulatory Burden Measure* (RBM). Esso prende in considerazione tutti i costi connessi alle attività richieste per rispettare una determinata regolamentazione: notifiche, formazione, permessi, servizi esterni, registrazione, cooperazione con le autorità vigilanti, pubblicazione e documentazione, procedure, ritardi, altri costi. La differenza tra tali costi ed i benefici attesi fornisce una stima *ex ante* del beneficio netto per i cittadini, risultato che giustifica l'intervento pubblico.

2.4. La valutazione della regolamentazione nelle Autorità indipendenti

La relazione dà conto diffusamente delle AIR effettuate dalle Autorità indipendenti e delle tendenze registrate tra il 2014 e il 2015, rilevando che si evidenzia in modo uniforme un progressivo miglioramento della qualità e della trasparenza dei processi decisionali.

Il quadro dell'attuazione dell'AIR tra le Autorità resta, tuttavia, molto eterogeneo perché a fronte di alcune Autorità che hanno adottato soltanto i regolamenti necessari o non hanno una struttura che si occupi di tali obblighi (come ad esempio l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Autorità garante per la protezione dei dati personali), esistono prassi diffuse di consultazioni pubbliche e alcuni progetti per la misurazione degli oneri amministrativi (MOA) della Consob (vedi riquadro) e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che hanno raggiunto risultati pari o addirittura più avanzati in confronto alle amministrazioni statali.

Rispetto all'attuazione dell'AIR a livello statale, il dato interessante riscontrabile in molte Autorità indipendenti è la presenza di una fase di programmazione degli interventi regolatori e di calendari per le consultazioni (Agenzia garante per le comunicazioni, ANAC, Banca d'Italia, CONSOB, COVIP e IVASS).

Per quanto attiene, infine, alla trasparenza - come rilevato dall'Osservatorio AIR - nessun sito *web* ufficiale delle Autorità indipendenti dedica una specifica sezione alla raccolta di tutte le AIR svolte o in corso. Le nuove AIR pubblicate sono segnalate all'interno dei flussi che raccolgono le consultazioni pubbliche, spesso soltanto all'interno dei documenti di consultazione.[16]

A tal proposito occorre rilevare che, nonostante l'articolo 12, comma 2, della legge 29 luglio 2003, n. 229, preveda la trasmissione diretta al Parlamento delle AIR predisposte dalle Autorità indipendenti, tale obbligo non viene adempiuto attraverso un invio in progress*, ma tramite la trasmissione annuale al DAGL di tutte le relazioni predisposte nell'anno di riferimento ai fini della loro inclusione nella relazione annuale del Governo alle Camere in materia di AIR. Una trasmissione diretta e immediata delle relazioni AIR garantirebbe con ogni probabilità una informazione più puntuale e tempestiva che consentirebbe di tener conto delle analisi compiute dalle Autorità nell'esame di nuove iniziative legislative.*

[16] Osservatorio AIR. *L'analisi di impatto e gli altri strumenti per la qualità della regolazione. Annuario 2014*, a cura di Federica Cacciatore e Siriana Salvi, p. 87.

Il progetto MOA della Consob[17].

Negli ultimi anni la Consob ha avviato un'intensa attività volta a sviluppare nuovi strumenti per migliorare la qualità della regolamentazione. Le linee di lavoro sono state le seguenti:

1) la mappatura complessiva degli oneri amministrativi derivanti dai regolamenti approvati dalla Consob;

2) la quantificazione degli oneri amministrativi gravanti su un campione significativo di banche, derivanti dal "Regolamento Intermediari" e dal "Regolamento in materia di organizzazione e procedure degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio" per le parti di competenza;

3) la realizzazione di un caso concreto di "ciclo della valutazione", effettuato sulla base delle migliori prassi in materia, con un'applicazione originale e innovativa della mappatura degli oneri, estesa agli oneri regolatori, associati ai relativi benefici, e una stima "qualitativa" dei benefici netti (giudizio di proporzionalità) basata sul confronto fra (a) il *set* di indicatori per la valutazione strutturato in sede di AIR, monitorato in seguito all'adozione del Regolamento e (b) i risultati dei due processi di consultazione (uno preliminare e uno sul testo regolamentare).

La misurazione degli oneri amministrativi (MOA) è stata avviata dalla Consob nel settembre del 2012, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 ("Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia").

Il "Progetto MOA" si è sviluppato nell'arco di un triennio e ha portato alla mappatura dei principali oneri amministrativi derivanti dalla regolamentazione adottata dalla Consob, alla definizione e implementazione di alcune proposte di riduzione degli stessi, nonché alla misurazione, nell'ultima fase, di uno specifico insieme di oneri.

La fase di "mappatura" degli obblighi non ha rappresentato un momento meramente descrittivo, ma ha consentito di individuare e osservare il quadro sinottico degli adempimenti, ai quali sono stati associati degli indicatori dimensionali. L'esito di tale processo è stata la predisposizione di un *database* elettronico in cui sono stati distinti 619 "micro" obblighi.

La fase di mappatura e misurazione dei flussi si è conclusa nel febbraio del 2013.

Sulla base dall'attività di analisi degli adempimenti, è stato possibile strutturare una strategia per la successiva fase di misurazione dei costi, concentrando il momento più oneroso del processo sugli adempimenti rilevanti la cui misurazione è risultata più effi-

[17] La parte che segue è estratta da Carbone, S. [et al.], *La qualità della regolazione nell'esperienza della Consob: dalla misurazione degli oneri amministrativi al ciclo della valutazione*. *Il caso dell'*equity crowdfunding. Discussion Papers, Consob, aprile 2016.

ciente. A ciascun obbligo informativo sono stati associate le prime stime quantitative: un indicatore di "ampiezza fisica" del flusso informativo generato dall'adempimento alle disposizioni (in totale sono risultate circa 452.000 segnalazioni annue), calcolato ove possibile su base pluriennale, e un indicatore relativo ai "benefici" per l'attività di vigilanza determinati dalle informazioni acquisite ad esito dell'adempimento, misurato attraverso un giudizio numerico espresso dal competente Ufficio operativo e riferito a una scala da 0 a 5. Per definire stime dei costi unitari è stato quindi avviato un dialogo con i soggetti interessati e, in particolare, con le principali associazioni di categoria (fase di pre-consultazione informale).

Il progetto MOA ha consentito di stimare in modo statisticamente significativo i costi sostenuti dalle banche italiane che prestano servizi di investimento per far fronte agli adempimenti contenuti nel "Regolamento Intermediari" adottato dalla Consob e, per quanto di competenza, nel "Regolamento in materia di organizzazione e procedure degli intermediari che prestano servizi di investimento o di gestione collettiva del risparmio" adottato congiuntamente da Consob e Banca d'Italia.

Tali strumenti sono stati poi utilizzati nella revisione dell'attuazione delle deleghe regolamentari contenute nel decreto-legge n. 179 del 2012 concernenti il *crowdfunding*.

Il primo passo per la definizione della nuova regolamentazione è stato lo svolgimento di una indagine conoscitiva, volta ad approfondire la conoscenza del fenomeno nei suoi diversi aspetti e ad analizzare le possibili soluzioni regolatorie, basandosi sullo studio delle esperienze operative straniere, anche attraverso la partecipazione ad iniziative di divulgazione e approfondimento realizzate in ambito nazionale e internazionale.

Successivamente sono stati avviati i processi di consultazione dei soggetti interessati.

Sulla base di tale patrimonio informativo, formato da dati strutturali e dalle percezioni degli operatori, la definizione delle disposizioni regolamentari è stata sviluppata attraverso l'elaborazione di alcune opzioni di intervento rispettose del perimetro di discrezionalità disegnato dal legislatore.

In tale contesto, grazie a quanto appreso nell'ambito del "Progetto MOA", è stato possibile definire opzioni regolamentari in grado di minimizzare gli oneri amministrativi, attraverso l'adozione della posta elettronica certificata in sostituzione della trasmissione cartacea per le comunicazioni alla Consob e la redazione di un unico articolo in grado di rappresentare la mappa degli adempimenti dovuti dagli operatori autorizzati.

E' stata poi predisposta l'AIR che ha incluso una sezione relativa alla successiva VIR, comprensiva di un insieme di indicatori ritenuti utili per la valutazione *ex post* dei benefici e dei costi della regolamentazione introdotta.

Dal dicembre al gennaio 2016 la nuova regolamentazione è stata posta in consultazione.

2.5. La valutazione della regolamentazione nelle regioni

La relazione governativa dà conto dell'integrazione degli strumenti valutativi negli ordinamenti regionali avvenuta nel 2015.

Le iniziative di maggior rilievo adottate dalle regioni in materia di AIR sono elencate di seguito:

- *Istituzionalizzazione dell'AIR o della qualità dei testi normativi:* con legge regionale n. 11/2015 della **Campania** e con legge regionale n. 3/2015 delle **Marche** si è proceduto ad una generale rivisitazione degli strumenti per la qualità della normazione nell'ambito di una pluralità di azioni finalizzate alla semplificazione normativa e amministrativa[18]; con deliberazione n. 10/2015 del Consiglio regionale della **Liguria** è stato invece previsto che in tutte le fasi dell'esame delle proposte normative la qualità redazionale dei testi normativi sia curata dalle competenti strutture interne al fine di assicurare la chiarezza, la semplicità delle disposizioni normative; che la scheda ATN corredi tutte le proposte di iniziativa dei consiglieri iscritte all'ordine del giorno dei lavori delle Commissioni; che la scheda tecnico-finanziaria corredi i progetti di legge aventi natura finanziaria; che la V Commissione consiliare sia competente a riferire al Consiglio all'esito dell'esame delle VIR e delle clausole valutative.
- *Ampliamento degli strumenti AIR*: le regioni **Abruzzo** e **Puglia** hanno introdotto l'obbligo di utilizzare lo strumento del test PMI per analizzare l'impatto delle nuove normative sulle piccole e medie imprese;[19] con regolamento interno del Consiglio della regione **Toscana** è stato ampliata la documentazione a corredo dell'istruttoria legislativa; la regione **Sardegna** ha proseguito l'esame di un disegno di legge che disciplina gli istituti di programmazione delle politiche di semplificazione, l'individuazione di strumenti per migliorare la qualità della regolazione, nonché l'istituzione dello Sportello Unico per le attività produttive e per l'edilizia ed ha proseguito l'esame di un disegno di legge statutario che, tra l'altro, disciplina l'AIR, la VIR e l'ATN per tutelare tali strumenti da modifiche alla legislazione ordinaria.

[18] La regione Marche ha anche istituito un Comitato permanente per la semplificazione presso la Giunta con il compito di supervisione.

[19] Per la regione Abruzzo, i criteri per la realizzazione del test PMI, le tipologie di atti da sottoporre a tale analisi e le modalità di consultazione sono rinviate all'iniziativa della Giunta regionale, dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e della Commissione consolare permanente competente per materia. La regione Puglia ha invece adottato e pubblicato il test PMI (disponibile nell'allegato A della relazione AIR), ossia un report contenente una serie di quesiti concernenti i possibili impatti della normazione sulle imprese.

La relazione governativa rileva poi come sia continuata nel 2015 la prassi di introdurre clausole valutative nella legislazione regionale.[20]

Regione	2014	2015
Friuli Venezia Giulia	6	3
Campania	1	3
Lombardia	4	10
Abruzzo	0	3
Emilia-Romagna	10	5
Piemonte	1	3
Lazio	4	3
Molise	0	1
Umbria	5	3
Toscana	4	3
Puglia	3	1
Sardegna	1	1
Marche	2	0
Veneto	3	0
Basilicata	1	0
Sicilia	1	0
Totale	**46**	**39**

Fonte: elaborazione su dati progetto CAPIRe.

In aggiunta a quanto rilevato nella relazione governativa, si segnala che alcuni Consigli regionali hanno introdotto un nuovo strumento di controllo sull'attuazione delle leggi e sulla valutazione degli effetti delle politiche: si tratta della cosiddetta **missione valutativa**. Le attività informative indotte dalle clausole valutative possono infatti non soddisfare intera-

[20] Riprendendo una definizione del progetto Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali (CAPIRe) per clausola valutativa "si intende uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (*in primis* all'Esecutivo) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge; ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione; a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale. Si veda "Le clausole valutative nelle leggi regionali: riflessioni su un'esperienza ancora in corso", Note per CAPIRe n. 11, giugno 2006, disponibile all'indirizzo http://www.capire.org/capireinforma/note_per_capire/nota112006.pdf.

mente le esigenze conoscitive sugli effetti delle politiche: fatti nuovi o eventi inaspettati possono indurre la necessità di approfondire qualche aspetto della legge che la clausola non aveva previsto.

Per questo motivo si è ritenuto utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri (ad esempio da un decimo dei consiglieri regionali). Con l'adozione di strumenti di questo tipo i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione.

Nel 2015 si segnalano due missioni valutative: una del Consiglio regionale della **Lombardia** sull'internazionalizzazione delle imprese ed una del Consiglio regionale del **Friuli Venezia Giulia** in tema di edilizia residenziale pubblica.

Al fine di evidenziare qualche elemento di sintesi, si può dire che, a livello regionale, il fattore comune è la domanda di valutazione da parte dei Consigli regionali, quale risultante dall'elevato numero di clausole valutative. A fronte di tale domanda si rileva, sul lato dell'offerta, un quadro istituzionale eterogeneo, con regioni avanzate e regioni che non hanno ancora un quadro normativo completo in materia di AIR.

Poco chiare sono quindi le modalità con le quali tale domanda di valutazione proveniente dai Consigli regionali può essere effettivamente evasa considerando che le informazioni necessarie a condurre analisi di valutazione sono in possesso delle Giunte e le capacità delle Assemblee regionali di effettuare analisi indipendenti sono ancora molto limitate.

2.6. Le consultazioni

Nel corso del 2015, le amministrazioni statali hanno svolto in totale 11 consultazioni, di cui 6[21] su provvedimenti normativi e 5 su iniziative di carattere non normativo.

Per quanto riguarda le consultazioni su provvedimenti normativi, è possibile rilevare che cinque sono relative a fonti normative primarie e una è relativa a una fonte normativa secondaria. Il Ministero dell'economia e delle finanze ha realizzato 4 consultazioni[22], il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare[23] e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali[24] una consultazione ciascuno.

La consultazione che ha suscitato il maggiore interesse è quella svolta dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali sull'etichettatura dei prodotti agroalimentari, che ha raccolto oltre 26.000 contributi, sia da parte di operatori del settore (oltre 5.000), che da parte di singoli consumatori (oltre 21.000).

In merito alle modalità di realizzazione, il Ministero dell'economia e delle finanze ha previsto la pubblicazione delle ipotesi di intervento prescelte (bozze di provvedimenti o illustrazione delle modifiche alla normativa vigente) e di un indirizzo *e-mail* per l'invio di contributi in forma libera, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del

[21] Al riguardo si rileva che la tabella 1, nella sezione 2: consultazioni, reca il numero di 75 consultazioni risultanti dalle relazioni AIR. Da contatti informali con il DAGL si è appreso che nel dato di cui alla tabella 1 sono comprese anche le consultazioni chiuse (tavoli tecnici ministeriali, *focus group*, ecc.) e che le 6 consultazioni su provvedimenti normativi sono un dato relativo alle migliori pratiche relative alle consultazioni pubbliche, risultante da una ricognizione non esaustiva delle consultazioni condotte dalle amministrazioni pubbliche.

[22] Tali consultazioni riguardano la formulazione dei seguenti provvedimenti di attuazione di direttive europee:

1) decreto legislativo 12 maggio 2015, n. 72 (direttiva 2013,36/11E sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento);

2) decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 136, e decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 139 (direttiva 2013/34/UE sui bilanci d'esercizio, i bilanci consolidati e le relative relazioni di talune tipologie di imprese):

3) decreto legislativo 16 novembre 2015, n. 180, e decreto legislativo 26 novembre 2015, n. 181 (direttiva 2014/59/UE, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento);

4) decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 25 (direttiva 2013/50/UE sull'armonizzazione degli obblighi di trasparenza riguardanti le informazioni sugli emittenti i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato e sul prospetto da pubblicare per l'offerta pubblica o l'ammissione alla negoziazione di strumenti finanziari).

[23] La consultazione del Ministero dell'ambiente è stata funzionale alla formulazione dello schema di decreto del Presidente della Repubblica sulla disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, attualmente all'esame del Parlamento.

[24] La consultazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sì è inserita nel processo di adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

mare e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali hanno fatto ricorso a questionari strutturati.

Relativamente alla durata si è andati da un minimo di dieci giorni a diverse settimane.

Per quanto riguarda la pubblicazione dei risultati, talora l'amministrazione proponente ha pubblicato *online* i singoli contributi pervenuti; in altri casi, ha pubblicato *online* e nella relazione AIR un rapporto di sintesi; in altri ancora ha pubblicato soltanto alcune informazioni di carattere generale (soggetti partecipanti e principali temi affrontati) all'interno della relazione AIR. Da segnalare che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, oltre a una sintesi delle osservazioni formulate dai consultati, ha pubblicato le conseguenti osservazioni del Ministero, nonché la riformulazione del testo del provvedimento.

Le consultazioni su iniziative non normative hanno riguardato atti amministrativi generali, specifiche *policy* e altri progetti. Tre sono state condotte dal Ministero dell'economia e delle finanze [25], una dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri[26] e una dal Ministero dello sviluppo economico[27].

In merito alle modalità di effettuazione è risultata prevalente la pubblicazione di una bozza di documento con richiesta di contributi in forma libera.

Per quanto riguarda la trasparenza, tali consultazioni sono state caratterizzate da un minor grado di diffusione dei risultati, visto che in molti casi non sono stati pubblicati né i singoli contributi dei partecipanti, né una sintesi degli esiti complessivi.

Nonostante l'esiguità del numero, la relazione governativa osserva che quella delle consultazioni è una pratica in via di consolidamento, almeno presso alcune realtà; al tempo stesso, nota come tali iniziative mostrino ancora una scarsa uniformità in quanto a strumenti di realizzazione, canali di comunicazione e pubblicazione degli esiti. Quest'ultimo aspetto, in particolare, assume rilievo sia in relazione alla trasparenza dell'attività amministrativa, che per i suoi possibili riflessi sul consolidamento delle attività di consultazione stesse, essendo evidente che assicurare un ritorno informativo ai partecipanti rappresenta uno dei principali incentivi alla partecipazione a iniziative future.

[25] 1. Consultazione sulla direttiva anticorruzione per le società controllate e partecipate.

2. Consultazione sul decreto direttoriale relativo ai requisiti e alle caratteristiche degli investitori da ammettere alle procedure ristrette di dismissione di beni immobili dello Stato.

3. Consultazione sulla politica dei *social media* del Ministero.

[26] Consultazione sul "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere".

[27] Consultazione sulle nuove misure per la semplificazione e il potenziamento del cosiddetto "conto termico".

In merito alle consultazioni, si ricorda che l'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170[28]*, dispone che la redazione della relazione AIR sia preceduta da un'adeguata istruttoria, comprensiva delle fasi di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione. In particolare il comma 4 del citato articolo 5 prevede che, con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, siano definiti i criteri generali e le procedure della fase della consultazione. Allo stato tale decreto risulta non essere stato ancora adottato, mentre costituirebbe un utile riferimento e strumento per tutte le amministrazioni. Si rileva al riguardo che il Formez ha reso disponibili delle "Linee guida sulla consultazione pubblica", che recano in allegato gli "Standard minimi per la consultazione pubblica"; tali requisiti minimi potrebbero essere di ausilio, in attesa dell'emanazione del succitato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.*

A titolo informativo, si rileva inoltre che il Governo italiano partecipa a un'iniziativa internazionale multilaterale, l'Open Government Partnership (OGP), che sostiene lo sviluppo dei tre assi portanti dell'Open Government:

- trasparenza della pubblica amministrazione;
- lotta alla corruzione;
- democrazia partecipata.

Il DFP, che coordina la partecipazione dell'amministrazione italiana nell'OGP, assieme al Dipartimento per le riforme istituzionali e con il supporto dell'Agenzia per l'Italia digitale e del Formez, ha realizzato il portale Partecipa! con lo scopo di sostenere l'utilizzo dello strumento della consultazione sulle politiche pubbliche da parte delle pubbliche amministrazioni italiane. Nella pagina di presentazione del portale si riferisce che il Dipartimento, in considerazione dell'opportunità di prevedere specifiche azioni volte ad un efficiente coinvolgimento della società civile nelle politiche pubbliche, procederà all'elaborazione di linee guida sulle consultazioni pubbliche e a dare evidenza sul portale alle principali iniziative di consultazione, in corso o concluse[29].

[28] Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

[29] Si veda anche il seguente link: http://www.lineaamica.gov.it/cittadino/consultazioni-pubbliche-online.

Un raffronto comparato con alcune buone pratiche: come favorire la partecipazione alle decisioni.

Anche sul tema delle consultazioni, l'analisi comparata a livello internazionale offre alcuni spunti degni di considerazione.

Nel caso statunitense tutti i requisiti giuridici indicati dal codice di procedura amministrativa sono prevalentemente finalizzati, da un lato, a raccogliere informazioni sulle implicazioni economiche e politiche delle regolamentazioni e, dall'altro, a favorire la massima partecipazione degli *stakeholder* nella formazione delle politiche pubbliche per rafforzare il legame tra cittadini ed istituzioni. Già nella fase antecedente la preparazione della proposta regolatoria (cosiddetta *notice of proposed rulemaking* o NPRM), le Agenzie iniziano un processo di consultazione informale con i principali soggetti destinatari della regolamentazione e con qualsiasi altra organizzazione portatrice di interessi attraverso comunicazioni *ex parte*.

Il ricorso a tali comunicazioni e il relativo regime di pubblicità varia da agenzia ad agenzia sino ai casi più estremi nei quali il ricorso a tale strumento di consultazione è soggetto a significative restrizioni. Tali strumenti di consultazione sono considerati molto utili sia per le Agenzie che per i destinatari della regolamentazione anche se non sfugge che la mancanza di trasparenza di tali comunicazioni può intaccare l'integrità del processo regolatorio.

Un altro strumento di partecipazione molto utilizzato dalle Agenzie statunitensi è il ricorso alle Commissioni di esperti (cosiddette Advisory Committees). Si tratta di organizzazioni composte da esperti esterni all'Esecutivo e che contribuiscono alla qualità della regolamentazione attraverso opinioni, idee e raccomandazioni. Un'esperienza positiva di partecipazione efficace alla formazione delle decisioni va sotto il nome di negotiated rule making. Previsto da una legge federale del 1996, il processo si articola nel seguente modo: le Agenzia pubblicano, nel Federal Register, un avviso di istituzione di una Commissione negoziale al fine di raggiungere un consenso su una proposta di regolamentazione. Le parti interessate possono chiedere di far parte di tali Commissioni che, in genere, sono composte da circa 25 membri. Le suddette Commissioni devono produrre un testo su cui ci deve essere l'unanimità. Il testo prodotto viene adottato come NPRM dall'Agenzia e pre-pubblicato nel Federal Register. Tale procedura si rivela efficace quando riduce il numero di commenti favorendo una più rapida approvazione della proposta regolatoria, limitando al contempo i rischi di azioni giudiziali. Tale strumento di partecipazione incontra, tuttavia, lo sfavore dell'OIRA (Office of Information and Regulatory Affairs) perché riduce il peso delle elaborazioni analitiche richieste dall'OIRA stessa nella preparazione della regolamentazione. Inoltre vi possono essere problemi di rappresentatività di tutti gli interessati nella Commissione.

2.7. La verifica di impatto della regolazione (VIR)

La relazione dedica alla verifica dell'impatto della regolazione (VIR)[30] alcuni passi della premessa, parte dei paragrafi 2.2 - in cui si ricostruisce l'applicazione della disciplina da parte delle amministrazioni centrali - e 2.6, riguardante la valutazione dell'impatto della regolazione nelle Autorità indipendenti, entrambi collocati nel capitolo concernente l'illustrazione del contesto nazionale e regionale, nonché l'allegato B, che riporta le relazioni VIR predisposte dalle amministrazioni nel corso del 2015.

Alcune ulteriori riflessioni sulla VIR, sia nell'ottica di progettare un miglioramento e un rafforzamento dello strumento, sia in quella di effettuare un bilancio e una valutazione dell'applicazione che ne è stata data, sono inoltre contenute nel capitolo intitolato "Qualità della regolazione e *governance* multilivello" e nelle conclusioni.

Il dato importante che il documento evidenzia è che il numero di relazioni VIR pervenute al DAGL nel corso del 2015 si mantiene in limiti insufficienti, ciò che costituisce, purtroppo, una costante tra i rilievi delle criticità contenuti nelle relazioni annuali al Parlamento.

Del resto come risulta dall'Allegato B sono soltanto nove le VIR prodotte dalle Amministrazioni nel corso del 2015. Il dato appare ancora più significativo ove si osservi che, dalla comparazione dei grafici, emerge invece, per l'AIR, un elevato grado di ottemperanza, superiore all'andamento dell'anno precedente.

Delle nove analisi VIR pervenute, tre sono state effettuate dal Ministero dell'interno[31], due da parte del Ministero della giustizia[32], due da parte del Ministero del lavoro e delle

[30] Come brevemente evidenziato nella stessa relazione, la VIR riguarda la valutazione del raggiungimento delle finalità di uno o più atti normativi, nonché la stima degli effetti prodotti su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Lo scopo dello strumento VIR è, pertanto, di produrre, dopo un determinato periodo di tempo dall'introduzione di una norma, dati sulla sua efficacia, nonché sull'impatto determinatosi sui destinatari, anche con la finalità di considerare possibili revisioni della normativa in vigore. Lo svolgimento della VIR, analogamente a quanto accade per l'AIR, può richiedere, tra l'altro, il ricorso alla consultazione dei diversi portatori di interessi, in modo da raccogliere elementi di conoscenza diretta. La disciplina della VIR è dettata dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" e dal decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 2009, n. 212 "Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)". La VIR è effettuata sugli atti normativi del Governo in merito ai quali è stata svolta l'AIR, nonché, anche in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge.

[31] Decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011, n. 179, recante disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-*bis*, comma 2, del testo unico delle disposizioni e concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 2012, n. 64, recante regolamento di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'articolo 140 dei decreto legislativo 13 ottobre 2005, n. 217; decreto del Presidente della Repubblica 19 luglio 2012, n. 159, concernente modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 2002, n. 314, recante l'individuazione degli Uffici dirigenziali periferici del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

politiche sociali[33]; un'analisi VIR è stata presentata dal Ministero della difesa[34] e una dal Ministero dello sviluppo economico[35].

Il documento evidenzia anche che, in taluni Dicasteri che non hanno fatto ricorso alla VIR, si sono svolte alcune attività di sensibilizzazione della struttura ministeriale oppure di carattere ricognitivo. In questa seconda ipotesi si è talvolta escluso che esistessero provvedimenti suscettibili di essere sottoposti a tale tipo di valutazione. Alcuni Ministeri, pur non avendo prodotto analisi VIR, hanno comunque partecipato a incontri organizzati dal DAGL finalizzati a fornire indicazioni utili per lo svolgimento delle procedure di valutazione considerate.

Nella relazione si sottolinea la necessità dello sviluppo della VIR, in termini sia quantitativi che qualitativi, in modo da favorire il suo inserimento in un percorso sistematico di monitoraggio continuativo, sulla base di indicatori di efficacia definiti già in sede di AIR.

A livello programmatico, nella prospettiva "di una definitiva assegnazione allo stesso del medesimo rilievo 'culturale' che contraddistingue l'AIR", la relazione del Governo menziona lo sviluppo di una sistematica attività di confronto tra il DAGL e le amministrazioni, l'avvio di una attività di formazione presso la Scuola nazionale dell'amministrazione, nonché la riforma della normativa regolamentare in elaborazione. Nel nuovo regolamento dovrebbe, infatti essere prevista una disciplina della VIR riguardante la tipologia di atti da sottoporre ad analisi *ex post* e l'individuazione di periodi temporali di riferimento adeguati.

Il proposito manifestato nella relazione è quello di rendere la verifica dell'impatto della regolamentazione maggiormente aderente agli obiettivi perseguiti dal legislatore.

---

[32] Decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, recante istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94; decreto legislativo 9 settembre 2010, n. 162, recante istituzione dei ruoli tecnici del Corpo della polizia penitenziaria, a norma dell'articolo 18 della legge 30 giugno 2009, n. 85.

[33] Decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 108, recante attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati; decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, recante attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti dei datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

[34] Decreto del Presidente della Repubblica 18 marzo 2013, n. 50, concernente il regolamento recante la privatizzazione dell'ente pubblico non economico "Unione nazionale degli Ufficiali in congedo d'Italia", a norma dell'articolo 46, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

[35] Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.

Per quanto concerne l'attività di valutazione delle schede VIR, la relazione evidenzia l'attività del Nucleo AIR[36], che ha svolto l'esame delle relazioni VIR pervenute, appurando "carenze strutturali comuni" e ha anche avviato "l'elaborazione di una *checklist* di autovalutazione e di supporto allo svolgimento, da mettere a disposizione delle amministrazioni" (vedi *infra* paragrafo 4.2).

In conclusione, nel documento si prevede che, dalle iniziative che «il DAGL ha avviato nel corso del 2015, dovrebbero derivare, in prospettiva, positivi riflessi sul tema in argomento, tanto da far prevedere un'inversione di tendenza nell'elaborazione delle relazioni VIR».

Le analisi ex post: un raffronto comparato con gli indirizzi dell'Unione europea e con alcune buone pratiche.

Come già evidenziato per l'AIR, al fine di ottimizzare l'uso delle risorse sarebbe molto importante definire criteri idonei per selezionare gli atti più rilevanti e riservare soltanto ad essi la predisposizione della VIR. Inoltre occorrerebbe mantenere un *focus* particolare sulla valutazione delle politiche piuttosto che sui singoli provvedimenti normativi.

Il numero insoddisfacente di VIR prodotte dai Dicasteri sembrerebbe anche evidenziare un problema di carattere istituzionale che consiste nell'assenza di una sufficiente pressione a livello centrale sui Ministeri, affinché producano analisi sui risultati delle politiche pubbliche. In altri contesti internazionali, le pressioni più efficaci sono quelle esercitate direttamente dall'Ufficio del Primo Ministro, visto l'interesse di tale Ufficio a monitorare l'efficacia dell'azione di Governo o, più in generale, l'efficacia delle politiche pubbliche in vigore.

Come noto, gli indirizzi europei in materia di *better regulation* attribuiscono particolare rilievo alla valutazione complessiva in un dato ciclo di regolazione: si ricordi il concetto di "*fitness check*" introdotto nel 2010 con la Comunicazione della **Commissione Europea** *Smart Regulation in the European Union* e confermato, da ultimo, con le *Better Regulation Guidelines* del 2015[37]. L'intento complessivo che emerge è quello di valutare per identificare, in un dato ciclo regolatorio, gli oneri connessi alle decisioni, le eventuali incongruenze e le misure inefficaci. La valutazione *ex post* appare quindi orientata a pianificare eventuali correttivi nei processi di revisione e riforma normativa. E' appunto in tale ottica che la mancata utilizzazione in misura adeguata della VIR, riscontrata nella relazione, rischia di rendere meno efficace il sistema di controllo e valutazione dell'intero ciclo regolatorio.

[36] Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici è stato istituito con il DPCM del 25 novembre 2008.

[37] Si veda al riguardo: Senato della Repubblica. Servizio per la qualità degli atti normativi, *Better regulation for better results* - Momenti, soggetti e obiettivi delle politiche europee per la qualità della regolamentazione, a cura di L. Tafani, marzo 2015. Nota breve n. 6, Unione europea: il nuovo Accordo interistituzionale "Legiferare meglio", a cura di A. Sansò, maggio 2016.

Basti ricordare come già nella comunicazione della Commissione EU *Regulatory Fitness* (2012), per un progressivo miglioramento della qualità della legislazione, occorre applicare il principio "*evaluate fast*", in base al quale la fissazione degli obiettivi e la conseguente previsione di nuovi strumenti regolatori dovrebbero basarsi sull'analisi del precedente assetto normativo e sulla pianificazione strategica di quello successivo.

In ambito internazionale, si riportano due casi di *best practice*.

In Australia la valutazione ex post delle politiche pubbliche è di norma obbligatoria. Questa caratteristica peculiare fa del caso australiano l'esempio forse più coerente di "ciclo della regolamentazione" per la stretta interconnessione tra analisi *ex ante* e verifiche *ex post*.

Le agenzie governative australiane devono redigere una *post-implementation review* (PIR) per ogni regolamentazione che ha un impatto rilevante sull'economia. La PIR deve essere redatta anche quando la regolamentazione è stata adottata senza il *Regulation Impact Statement* (RIS), paragonabile alla nostra AIR.

Inoltre, dal 1° febbraio 2016, può essere richiesta la predisposizione della PIR quando le analisi presentate nel RIS si distanziano dalle best practice. La PIR deve contenere una valutazione finale, basata su evidenze empiriche, dell'adeguatezza della regolamentazione in termini di efficacia ed efficienza rispetto agli obiettivi originari. Tale valutazione include la verifica che la regolamentazione abbia prodotto un beneficio netto per le imprese, le comunità e gli individui. Di norma tale valutazione viene predisposta dopo cinque anni dall'entrata in vigore della relativa regolamentazione. Tale termine viene ridotto a due anni quando il RIS non è stato predisposto e la regolamentazione ha un impatto misurabile sull'economia.

Casi di esenzione possono essere riconosciuti secondo le nuove direttive in vigore da dicembre 2015. Quando una regolamentazione non è più in vigore è possibile non redigere la PIR, previa autorizzazione del Primo Ministro.

La verifica ex post è un processo che deve iniziare non appena la regolamentazione viene adottata. L'apposita Guida predisposta per supportare le agenzie governative spiega che la raccolta di dati necessaria per la predisposizione della PIR deve iniziare non appena la regolamentazione viene adottata. Il disegno di valutazione ex post deve essere predisposto immediatamente e sottoposto alla valutazione dell'Office of Best Practice Regulation (OBPR) istituito presso il Gabinetto del Primo Ministro. Le PIR sono pubblicate sul web una volta approvate dall'OBPR.

La consultazione pubblica è richiesta anche per la predisposizione della PIR. Sfruttando la consultazione effettuata per la predisposizione del RIS, il rapporto con i soggetti destinatari della regolamentazione deve continuare anche durante l'attuazione delle decisioni

pubbliche attraverso un processo di consultazione in occasione della verifica ex post della politica pubblica.

Un altro riferimento obbligatorio per la valutazione ex post è il caso statunitense. Le strutture federali statunitensi sono responsabili dell'attuazione e dell'applicazione della regolamentazione. Le Agenzie hanno Uffici dedicati a verificare l'applicazione della regolamentazione presso gli enti regolati. In caso di inadempienza degli obblighi previsti dalla regolamentazione, le Agenzie possono richiedere la cooperazione del Dipartimento di giustizia per irrogare sanzioni. Leggi speciali e l'ordine esecutivo n. 12866 prevedono che le Agenzie rivedano periodicamente le regolamentazioni più importanti per verificarne l'efficacia e l'efficienza. In ossequio all'ordine esecutivo n. 13563 del 2011, le Agenzie devono predisporre la programmazione delle regolamentazioni da sottoporre a tale verifica. A tal fine, viene incoraggiata la possibilità per i cittadini di commentare retrospettivamente l'attuazione della regolamentazione (si veda l'ordine esecutivo n. 13610 del 2012). Nella prassi, tale tipologia di valutazione viene effettuata in modo non sistematico. Gli ordini esecutivi dell'amministrazione Obama tentano di istituzionalizzare in modo più sistematico tale processo.

Tuttavia il livello di maturità raggiunto in questo campo ed il diffuso ricorso alla sperimentazione fanno del caso statunitense un interessante oggetto di studio.

3. ASPETTI ISTITUZIONALI: LA FORMAZIONE DEGLI ADDETTI AI LAVORI

3.1. Il partenariato istituzionale DAGL-SNA per lo sviluppo della cultura AIR

La relazione governativa evidenzia come la formazione e lo sviluppo della capacità amministrativa siano elementi chiave per la qualità dell'analisi di impatto della regolamentazione e per la sua sistematizzazione.

Nel 2015 è stato avviato un partenariato istituzionale DAGL-SNA per promuovere nuovi percorsi formativi volti a rafforzare le competenze di dirigenti e funzionati dei Ministeri impegnati nelle attività legate all'AIR.

La novità di tale ultimo ciclo di formazione è stata quella di coinvolgere in via prioritaria gli esperti afferenti alle Direzioni generali dei Ministeri, piuttosto che quelli afferenti agli uffici legislativi cui spetta, sul piano formale, la predisposizione dell'AIR[38].

[38] Sono state programmate almeno cinque edizioni dei nuovi percorsi di formazione in tema di AIR. Il totale dei partecipanti, al termine del ciclo programmato, sarà di circa 100 unità, di cui circa un quarto del totale sono costituiti da dirigenti; il totale delle ore di didattica, al termine del ciclo, sarà pari a 210 ore; undici amministrazioni centrali sono state interessate dai corsi; le consultazioni sono state tra i temi che hanno raccolto maggior interesse.

La scelta di spostare il focus della formazione e dello sviluppo della capacità amministrativa sugli uffici che in primis sono chiamati ad elaborare l'AIR rappresenta certamente un'innovazione positiva. E', infatti, molto importante incidere sulla qualità dell'AIR sin dalle prime fasi di elaborazione del documento e sviluppare in quella sede le capacità tecniche necessarie, piuttosto che - come avvenuto in passato - concentrarsi soltanto sulle capacità tecniche di chi deve verificare la qualità dell'AIR avendo la responsabilità formale di presentare il documento.

Rispetto ad alcune esperienze internazionali sembra infine positiva la scelta di istituire un Nucleo AIR presso la Presidenza del Consiglio (vedi infra paragrafo seguente).

Un raffronto comparato con alcune buone pratiche: la formazione e la qualità del personale.

Le iniziative intraprese dal DAGL ricalcano, almeno in parte, la strategia seguita nel caso canadese -dal *Treasury Board of Canada Secretariat* (TBS) e che ha dimostrato di produrre effetti positivi in termini di supporto istituzionale e funzionale dato ai valutatori. Il TBS ha adottato una serie di misure volte a rafforzare il supporto ai valutatori al fine di garantire la qualità della documentazione valutativa nel ciclo della regolazione. Similmente al caso italiano, un percorso formativo apposito è stato istituito all'interno della *Canada School of Public Service* per formare valutatori. E' stato poi creato il *Centre of Regulatory Expertise* (CORE) specializzato a fornire supporto ai Dipartimenti in materia di analisi costi-benefici, valutazione dei rischi, misurazione delle *performance* e valutazione della regolamentazione. Infine, è stato istituito il *Centre of Excellence for Evaluation* (CEE) che funge da *helpdesk* nella pianificazione e attuazione di valutazioni e predispone manuali e linee guida in materia. Tali strumenti potrebbero rappresentare spunti interessanti per un eventuale sviluppo ulteriore della strategia formativa.

Attingendo alle esperienze di altri Paesi non si può non far riferimento all'esperienza statunitense dell'istituzione del *Program Evaluation and Methodology Division* (PEMD) all'interno del *Government Accountability Office* (GAO), il cui mandato è l'assistenza al Congresso come centro di valutazione delle politiche pubbliche.

Durante un incontro tenutosi in Senato il 19 maggio scorso, Ray Rist, già vice-Direttore della PEMD, ha fornito un'interessante testimonianza dei fattori di successo nell'istituzione del PEMD: tra questi l'istituzione di uno *staff* iniziale dotato delle migliori capacità professionali nel campo della valutazione attingendo alle professionalità disponibili nel mondo accademico e non internalizzando stabilmente tali profili all'interno del GAO con contratti a tempo indeterminato e la previsione di norme statutarie in grado di proteggere tale *staff* dalle interferenze del Congresso.

Nel sistema istituzionale canadese esiste una fondata consapevolezza che l'analisi della regolamentazione necessita di un lavoro in *team* mettendo a sistema diverse specializzazioni e che la qualità dei risultati è strettamente legata alla qualità dei valutatori reclutati nei vari Dicasteri.

Simile strategia di puntare, sin dalla sua costituzione, su profili professionali di alto livello e già formati è stata seguita anche in Germania dal NKR.

Infine merita una menzione il fatto che gli Stati Uniti, al pari della Gran Bretagna, sono pionieri nell'istituzionalizzazione di nuove tecniche, mutuate dalle scienze comportamentali (cosiddetto *nudging*), per migliorare il disegno *ex ante* delle politiche pubbliche. Il *nu-*

dging si può tradurre in italiano come "la spinta gentile", ossia l'impiego di tecniche di analisi comportamentale per comprendere alcuni meccanismi di funzionamento delle politiche pubbliche. Informazioni poco comprensibili, ovvero modulistica particolarmente complessa, costituiscono ostacoli che scoraggiano i destinatari finali della regolamentazione rendendo i programmi pubblici inefficaci.

L'esperienza statunitense dimostra che, quando le nuove scoperte di scienza comportamentale e psicologia vengono applicate alle scelte pubbliche, i risultati sono rilevanti. Nel 2014, l'Ufficio di *Science and Technology Policy* (OSTP) della Presidenza degli Stati Uniti ha istituito il *Social and Behavioral Sciences Team* (SBST) per far sì che tutte le conoscenze comportamentali (ad esempio come le persone si rapportano e reagiscono ai programmi pubblici) siano applicate nella fase di preparazione della regolamentazione. Tecniche di *nudging* sono state utilizzate nel 2015 per promuovere piani di risparmio pensionistico individuale, per aumentare la partecipazione a programmi di formazione e a programmi di consulenza per il reimpiego dei veterani, per assistere individui e famiglie a ricevere assistenza sanitaria.

A seguito dei successi delle prime esperienze di *nudging*, il Presidente Obama ha emanato un atto esecutivo nel settembre 2015 che invita le Agenzie a: i) identificare le politiche, i programmi e le azioni per le quali la scienza comportamentale può produrre risultati positivi al fine di migliorare le politiche pubbliche riducendo i costi per i cittadini; ii) sviluppare strategie per applicare tali tecniche monitorandone e valutandone gli effetti; iii) impiegare esperti di scienze comportamentali nelle strutture federali; iv) verificare modalità di raccordo tra istituzioni e centri di ricerca.

3.2. L'attività del Nucleo AIR

Il Nucleo AIR[39,] composto da quattro esperti, opera all'interno del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NVVIP) del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri, svolge funzioni di supporto tecnico al DAGL in materia di analisi e valutazione dell'impatto della regolamentazione e ha affiancato l'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualità della regolazione nell'esame delle relazioni AIR, con l'obiettivo di favorire un miglioramento sostanziale della loro qualità.

[39] Ricostituito il 1° ottobre 2014 a seguito di procedura selettiva pubblica, esperita ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012, n. 262.

A seguito del permanere di alcune criticità riscontrate nelle relazioni, il DAGL ha attuato una strategia di intervento che opera sia sul percorso di elaborazione della relazione AIR, sia sul piano dell'approfondimento metodologico, attraverso:

- redazione delle schede valutative sulle relazioni da parte del Nucleo AIR per fornire alle amministrazioni proponenti un *feedback* sulla qualità delle relazioni stesse. Il percorso valutativo intrapreso per 141 provvedimenti, ritenuti più significativi, ha comportato l'esecuzione da parte degli esperti di 419 valutazioni di relazioni AIR, con una media di circa 3 valutazioni successive per ciascun provvedimento assegnato: in molti casi, il percorso valutativo si è concluso con un giudizio di mera conformità formale, evidenziando il permanere di notevoli difficoltà delle amministrazioni nella messa a punto delle relazioni;
- la realizzazione di moduli formativi sulle procedure valutative, in collaborazione con la Scuola nazionale dell'amministrazione (SNA) e con interventi degli esperti del Nucleo, dedicati alle direzioni dei Ministeri (vedi *supra* paragrafo 4.1);
- incontri periodici con gli esperti del Nucleo, che hanno evidenziato le criticità ricorrenti, approfondito le difficoltà operative e organizzative che connotano lo svolgimento delle AIR, condiviso aspetti metodologici per il loro superamento;
- predisposizione di una "*checklist* di autovalutazione"[40], volta non solo ad assicurare il rispetto formale delle fasi dell'analisi e la corretta compilazione delle corrispondenti sezioni della relazione AIR, ma anche a porsi le "domande giuste" nel corso dell'istruttoria normativa, in modo da favorire l'acquisizione delle informazioni atte a qualificare i principali impatti attesi dell'intervento e ridurre il rischio di "effetti inattesi" della nuova regolazione.

A tale proposito si osserva che, in assenza di linee guida per l'elaborazione delle analisi, presenti invece nei Paesi indicati come esempi di best practise *internazionali, la predisposizione della* checklist *appare un utile strumento per migliorare la qualità sostanziale delle AIR*.

[40] Si veda l'allegato C alla relazione AIR (Doc. LXXXIII, n. 4).

Un raffronto comparato con una buona pratica: gli strumenti di *soft law*.

In Australia, esistono dieci princìpi per i *policy maker* a cui si aggiungono elementi di dettaglio inclusi nell'*Australian Government Guide to Regulation*[41]. La Guida alla Regolamentazione prescrive di verificare in modo analitico se l'intervento governativo sia preferibile rispetto all'opzione alternativa di non intervento. In caso di verifica dell'opportunità di un intervento regolatorio, la Guida suggerisce di individuare obiettivi cosiddetti "SMART" (acronimo inglese di obiettivi specifici, misurabili, verificabili, realistici e tempestivi).

3.3. La formazione organizzata dal Senato della Repubblica

A corredo dell'analisi delle iniziative assunte a livello governativo e illustrate nella Relazione trasmessa alle Camere oggetto del presente *dossier*, si ritiene opportuno dar conto anche di un'altra iniziativa istituzionale di formazione, sotto forma di *master* universitario di II livello, sul tema dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

Il *master* nasce dalla collaborazione di cinque istituzioni: il Senato della Repubblica, l'Università Ca' Foscari di Venezia, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e province autonome, l'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche della Fondazione Bruno Kessler, l'Associazione per lo sviluppo della valutazione e l'analisi delle politiche pubbliche.

La stessa presentazione del *master* spiega che, «seguendo l'esperienza di altri Paesi dell'Unione europea, numerose norme hanno previsto lo svolgersi di attività valutative di varia natura e la creazione di strutture tecniche incaricate di indagare l'efficacia degli interventi adottati dagli enti pubblici per affrontare i problemi della collettività. In questo contesto un ruolo sempre più attivo nella promozione e nell'uso di strumenti di valutazione è esercitato dalle assemblee legislative, che hanno la necessità di ottenere dati e informazioni al fine di capire se e in che misura le leggi varate abbiano ottenuto i risultati desiderati e quali siano gli eventuali margini di miglioramento delle norme in vigore. Questa nuova attenzione ai risultati emerge con chiarezza anche nel recente disegno di riforma costituzionale, che individua la

[41] Nell'introduzione alla *The Australian Government Guide to Regulation* (2014) viene indicato che: "Questa Guida è stata predisposta per aiutare i *policy maker* a guardare alla regolamentazione sotto una nuova luce. L'approccio rigoroso del Governo al *policy making* si conforma all'obiettivo di assicurare che la regolamentazione non sia adottata come opzione di *default*, ma sia piuttosto introdotta come ultima istanza. La regolamentazione può produrre benefici, ma le imprese, le comunità e le famiglie pagano il prezzo di una regolamentazione di scarsa qualità. (...) Noi ci sforziamo quindi di avere una regolamentazione migliore e non più regolamentazione".

funzione di valutare le politiche pubbliche e, in particolare, di verificare l'impatto sui territori delle politiche europee.

L'esercizio da parte delle assemblee di una funzione così delicata richiede l'assistenza continua di personale altamente specializzato, in grado di svolgere un'attività di studio e di ricerca caratterizzata da autonomia di pensiero ed elevata qualità scientifica. Nasce così l'esigenza di formare una figura professionale, peraltro ancora poco presente nell'amministrazione pubblica italiana, dotata di competenze multidisciplinari e in possesso di una solida preparazione nell'impiego di metodi quantitativi: l'analista di politiche pubbliche».

4. Conclusioni

La relazione al Parlamento sullo stato di applicazione dell'AIR per l'anno 2015 dipinge un quadro positivo di miglioramento diffuso degli strumenti vigenti, associato ad uno sforzo crescente del DAGL per promuovere, nelle sedi opportune, una cultura dell'AIR e della valutazione in generale.

La relazione mette anche in luce, in modo molto equilibrato, le carenze presenti nel sistema sia dal punto di vista regolamentare che fattuale.

L'analisi contenuta nel presente *dossier* evidenzia che strumenti quali l'AIR e la VIR non sembrano ancora pienamente in grado di interagire in modo efficace per migliorare il ciclo della regolamentazione. L'esperienza tratta dalle migliori pratiche internazionali potrebbe consentire di intervenire, sia a livello regolamentare che di prassi, nei segmenti che mostrano le maggiori criticità.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO
IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto