

La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione

ESPERIENZE N. 32

ESPERIENZE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo dossier di *Esperienze* è a cura di

STEFANO MARCI

Senato della Repubblica

I dati sono aggiornati al mese di aprile 2018



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

La nuova disciplina dell'analisi e della verifica dell'impatto della regolamentazione

Aprile 2018

Sommario

1. La normativa di riferimento	5
2. Alcuni dati statistici	10
2.1. Il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata.....	10
2.2. Il numero e i casi di esclusione e di esenzione dall'AIR.....	13
2.3. Il contenuto dell'AIR	15
2.4. I numeri delle VIR.....	18
3. Le criticità del sistema.....	18
4. L' <i>iter</i> di adozione del nuovo regolamento.....	20
5. I punti principali della nuova disciplina.....	25
6. La Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione.....	32

Con la pubblicazione, nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 aprile 2018, della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, si è concluso il lungo processo di aggiornamento del quadro normativo in materia di analisi e di verifica dell'impatto della regolamentazione.

Il presente *dossier* ripercorre le tappe salienti di tale processo, partendo dalla ricostruzione della normativa di riferimento, per passare poi all'esposizione delle criticità che la riforma si prefigge di risolvere e delle modalità individuate per conseguire tale obiettivo.

1. La normativa di riferimento

La disciplina di rango primario in materia di analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e di verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) è contenuta principalmente nell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246¹ (la legge di semplificazione 2005)², che ha introdotto una normativa a regime dopo la fase di sperimentazione dell'AIR effettuata sulla base dell'articolo 5, comma 1, della legge 8 marzo 1999, n. 50³.

¹ "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005".

² Si veda anche l'articolo 3 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

³ "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998". L'articolo 5, comma 1, poi abrogato dall'articolo 14, comma 11, della legge n. 246 del 2005, prevedeva che: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono definiti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e a titolo sperimentale, tempi e modalità di effettuazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e

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 tengono conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato e la tutela delle libertà individuali.

Essa 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 i casi di esclusione previsti dai decreti attuativi (v. *infra*) e i casi di esenzione autorizzati, su motivata richiesta dell'amministrazione interessata, dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL), che in materia di AIR e VIR assicura il coordinamento delle amministrazioni.

L'amministrazione competente a presentare l'iniziativa normativa provvede all'AIR e ne comunica i risultati al DAGL.

Ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della già ricordata legge n. 50 del 1999, le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria legislativa.

delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali".

Ai sensi dell'articolo 12 della legge 29 luglio 2003, n. 229⁴, anche le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie, devono dotarsi, nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell'impatto della regolamentazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione, e trasmettere le relative relazioni al Parlamento⁵.

La **VIR** consiste invece nella **valutazione**, anche periodica, del **raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti** da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

I metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri e sono sottoposti a revisione, con cadenza non superiore al triennio.

Le amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e senza oneri aggiuntivi, devono individuare l'ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR di rispettiva competenza. Nel caso non sia possibile impiegare risorse interne o di altri soggetti pubblici, le amministrazioni possono avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

⁴ "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001".

⁵ Sono escluse dall'applicazione dell'articolo 12 della legge n. 229 del 2003 le segnalazioni e le altre attività consultive, nonché i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato".

Entro il 31 marzo di ogni anno, le amministrazioni comunicano al DAGL i dati e gli elementi informativi necessari per la presentazione al Parlamento, entro il 30 aprile, della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei ministri sullo stato di applicazione dell'AIR (Doc. LXXXIII).

Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400⁶, sono definiti:

- a) i criteri generali e le procedure dell'AIR, da concludere con apposita relazione, nonché le relative fasi di consultazione. La relazione deve dare conto, tra l'altro, del rispetto dei livelli minimi di regolazione comunitaria, nonché della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese e degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese;
- b) le tipologie sostanziali, i casi e le modalità di esclusione dell'AIR;
- c) i criteri generali e le procedure, nonché l'individuazione dei casi di effettuazione della VIR;
- d) i criteri e i contenuti generali della relazione al Parlamento.

Sulla base di tale previsione, erano stati inizialmente adottati due diversi provvedimenti: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, recante "*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*", e il decreto del Presidente del Consiglio

⁶ "*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*".

dei ministri 19 novembre 2009, n. 212, recante "*Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246*".

I suddetti D.P.C.M. sono stati abrogati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 30 novembre 2017, che ha introdotto una nuova disciplina dell'AIR, della VIR e - per la prima volta - delle correlate fasi di consultazione (v., *infra*, paragrafi 4 e 5).

Il nuovo regolamento ha iniziato ad avere applicazione a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione della già ricordata direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri (in merito alla quale, v., *infra*, paragrafo 6) avente la finalità di:

- fornire indicazioni sull'organizzazione delle funzioni di valutazione nelle amministrazioni;
- indicare le tecniche di analisi e valutazione e le tecniche di svolgimento delle consultazioni;
- determinare i modelli di relazione da utilizzare per l'AIR e per la VIR;
- fornire indicazioni metodologiche e procedurali per la partecipazione ai percorsi valutativi europei.

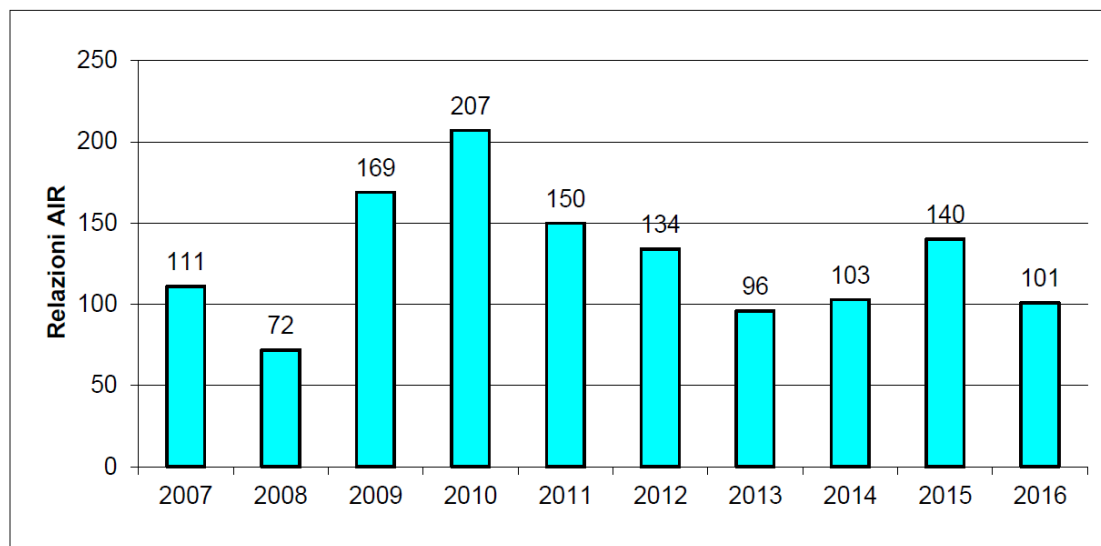
2. Alcuni dati statistici

La relazione governativa fornisce ogni anno alle Camere una serie di dati in merito allo stato di applicazione dell'AIR e della VIR.

2.1. Il numero e i casi in cui l'AIR è stata effettuata

Il grafico che segue mostra la serie storica delle relazioni AIR prodotte dalle amministrazioni centrali nel periodo intercorrente tra il 2007 (primo anno dell'attuazione "a regime" della disciplina sull'AIR) e il 2016.

Grafico 1 – Relazioni AIR dal 2007 al 2016

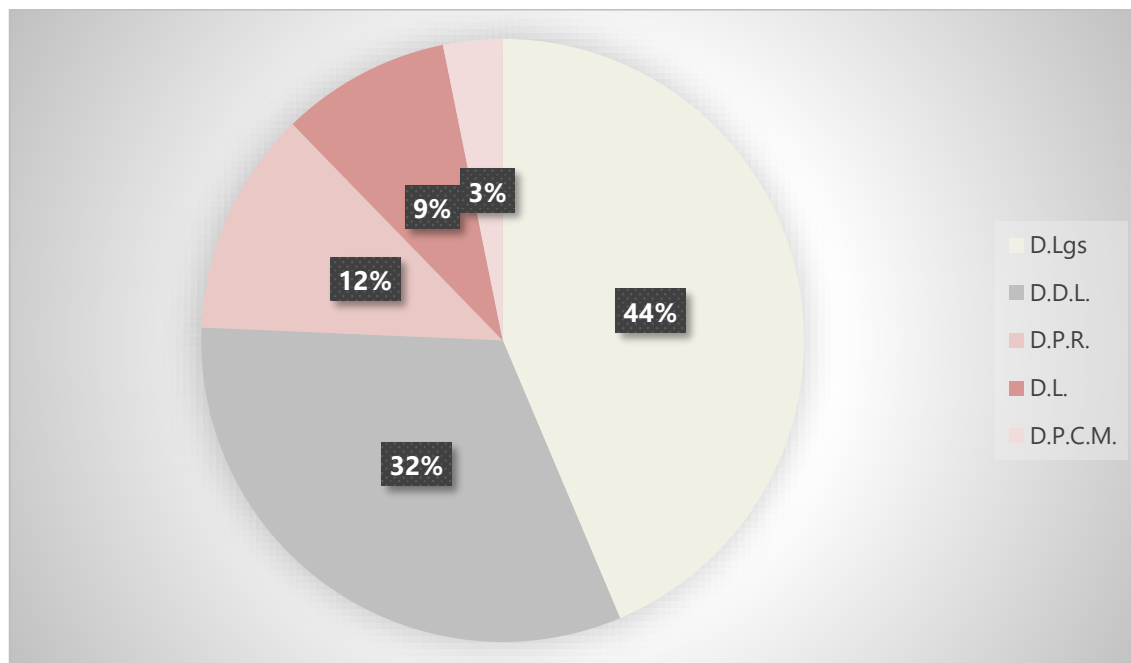


Fonte: Doc. LXXXIII, n. 5.

Per quanto riguarda le tipologie di provvedimento in relazione alle quali è stata prodotta l'AIR, la seguente tabella pone a raffronto i numeri forniti dalle relazioni annuali presentate al Parlamento nei primi quattro anni della XVII legislatura.

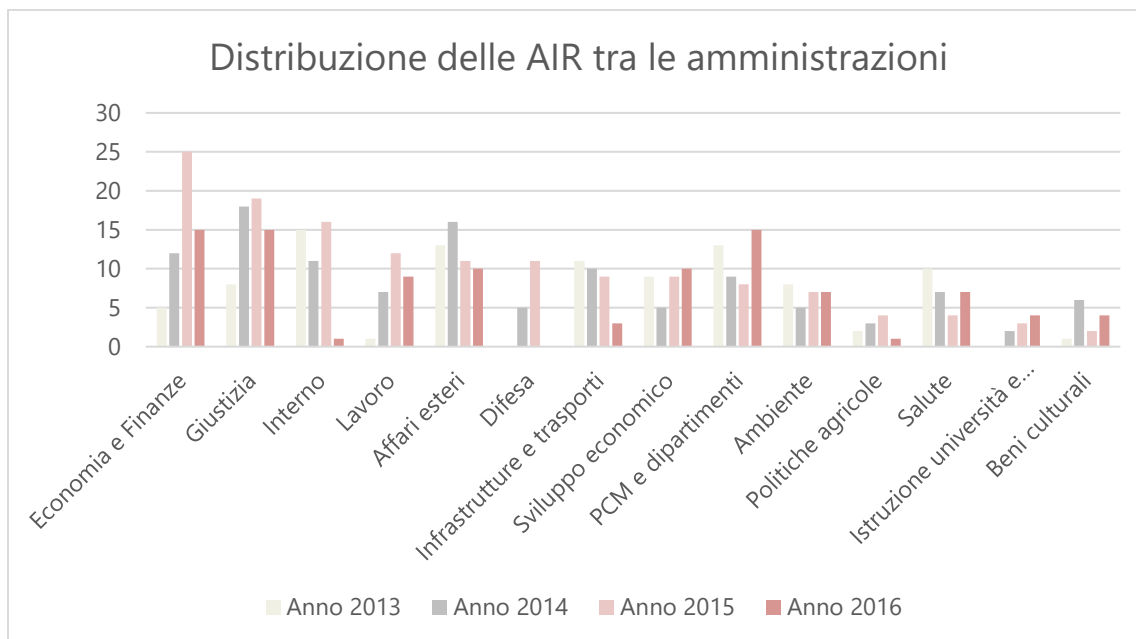
Provvedimento	2013	2014	2015	2016	Totale
Decreti legislativi	36	22	66	68	192
Disegni di legge	36	43	46	16	141
D.P.R.	22	10	12	9	53
Decreti-legge	0	19	14	7	40
D.P.C.M.	2	9	2	1	14
Totale	96	103	140	101	440

Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 2, 3, 4 e 5

Grafico 2 - Distribuzione relazioni AIR per tipo di provvedimento

Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 1, 2, 3, 4 e 5

Nel grafico seguente si riporta la distribuzione delle AIR tra le varie amministrazioni, mettendo a confronto i dati dal 2013 al 2016.



Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 3, 4 e 5

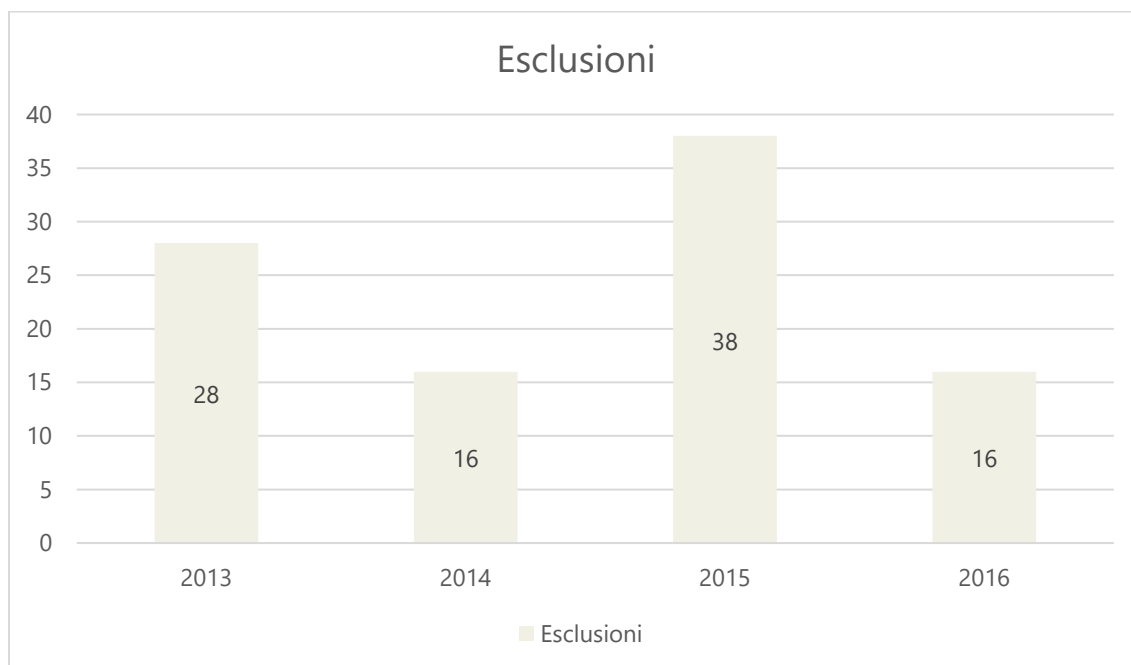
2.2. Il numero e i casi di esclusione e di esenzione dall'AIR

Ai sensi dell'articolo 8 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170⁷, erano **esclusi** dall'AIR:

- a) i disegni di legge costituzionale;
- b) gli atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
- c) i disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non comportassero spese o istituzione di nuovi uffici.

⁷ "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".

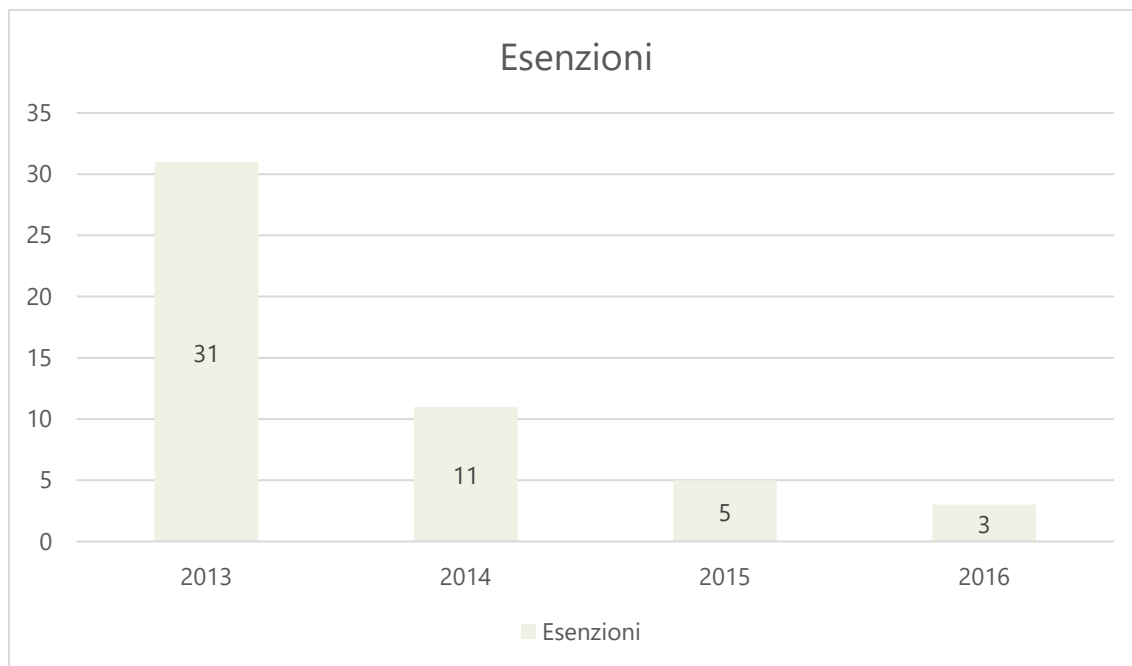
Il seguente grafico riporta il numero delle esclusioni dall'AIR nel periodo 2013-2016:



Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 2, 3, 4 e 5

L'articolo 9 del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 170 del 2008 prevedeva che potesse essere consentita 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.

Il seguente grafico riporta il numero delle esenzioni dall'AIR nel periodo 2013-2016:



Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 2, 3, 4 e 5

2.3. Il contenuto dell'AIR

Dalle relazioni annuali emerge la tendenza al progressivo arricchimento dei vari profili delle relazioni AIR, con descrizioni più accurate di contenuti socio-economici oltre che giuridici, nelle parti relative alle motivazioni dell'intervento e all'individuazione degli obiettivi, e con riferimenti più puntuali a interlocuzioni con portatori di interessi, nella parte relativa alle consultazioni.

Si è registrato, inoltre, da parte delle amministrazioni, nel corso delle istruttorie AIR, un incremento di valutazioni delle opzioni alternative e degli effetti prodotti dalle soluzioni regolatorie prescelte.

Si è anche constatato che le amministrazioni, dopo iniziali incertezze, hanno proceduto ad arricchire le relazioni con stime di costi amministrativi introdotti o eliminati.

La seguente tabella riporta, con riferimento al periodo 2013-2016, i dati relativi al numero di relazioni AIR che presentano indicazioni specifiche in ordine alla rappresentazione di contenuti quantificabili⁸.

Contenuti	N. relazioni AIR			
	2013	2014	2015	2016
Sezione 1: informazioni quantitative sulla situazione esistente	39	58	96	108
Sezione 1: dati quantitativi relativi agli obiettivi dell'intervento	10	15	25	19
Sezione 2: consultazioni	26	45	75	65
Sezione 4: valutazione delle opzioni alternative	21	27	60	58
Sezione 5: stime quantitative relative a specifici effetti	9	7	23	18
Sezione 5: informazioni relative all'introduzione e/o eliminazione di costi amministrativi	11	29	43	40
Sezione 8: informazioni relative al superamento dei livelli minimi di regolazione comunitaria	3	2	2	4

Fonte: Doc. LXXXIII, nn. 3 e 5.

⁸ I dati si riferiscono a tutte le relazioni AIR pervenute al DAGL, ivi comprese quelle riferite ai provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

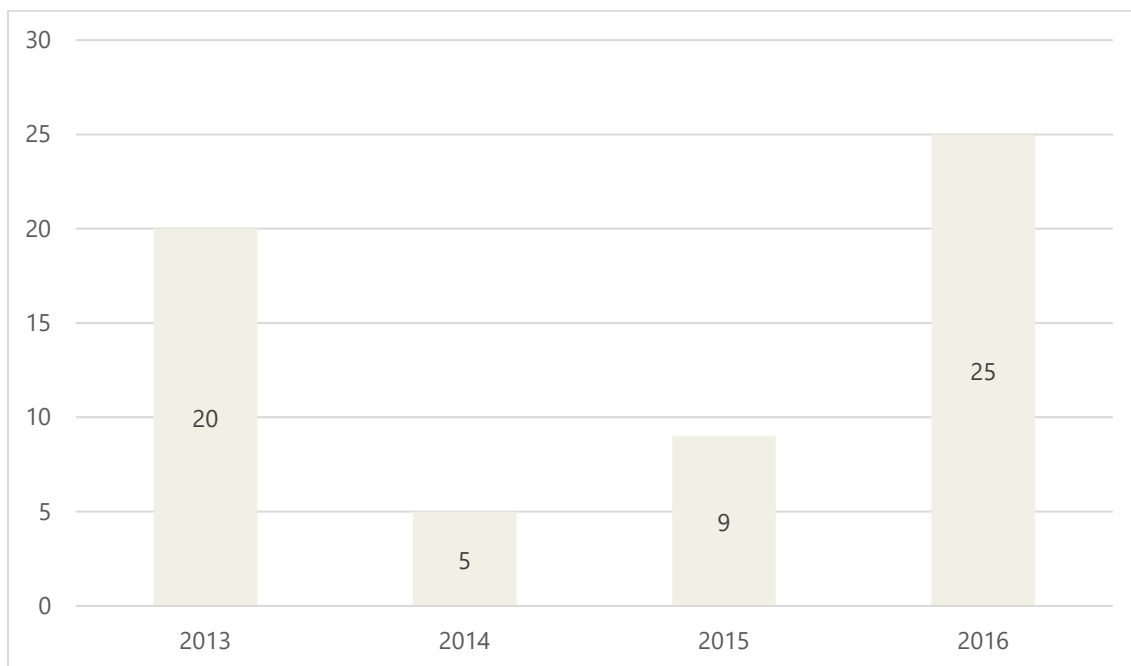
La Relazione per l'anno 2016 (Doc. LXXXIII n. 4) ha evidenziato che, nei casi in cui si è registrata una diminuzione in termini assoluti rispetto all'anno precedente, tale flessione è soltanto apparente, dovendosi rapportare la quantificazione al minor numero di relazioni AIR prodotte nel 2016 rispetto al 2015.

Pertanto, la diminuzione - da 25 a 19 - dei casi in cui le amministrazioni hanno prodotto dati statistici con riferimento agli obiettivi dell'intervento corrisponde ad un aumento in termini percentuali dal 47,52% del 2015 al 68,79% del 2016.

Analogo discorso vale per le consultazioni (incremento percentuale dal 37,13% al 41,40%) e per le opzioni alternative all'intervento regolatorio (dal 29,70% del 2015 al 36,94% del 2016).

2.4. I numeri delle VIR

Il seguente grafico riporta il numero di relazioni VIR prodotte dai Ministeri nell'arco degli anni 2013-2016:



Fonte: Elaborazione su dati presenti nei Doc. LXXXIII, nn. 2, 3, 4 e 5

3. Le criticità del sistema

Nonostante i miglioramenti evidenziati nel paragrafo precedente, la normativa sulla base della quale sono state finora effettuate le AIR e le VIR presenta significative criticità, che emergono, in particolare, dalle relazioni annuali⁹:

⁹ Si veda, da ultimo, la relazione relativa all'anno 2016 (Doc. LXXXIII, n. 5).

- l'AIR - invece che essere utilizzato come uno strumento per orientare le scelte regolatorie, a partire dal momento in cui l'amministrazione sta dando corpo all'idea di un nuovo provvedimento - si traduce spesso in una **giustificazione a posteriori di scelte già compiute**;

- le attività di analisi e verifica dell'impatto sono svolte generalmente dagli uffici legislativi dei Ministeri, con un **coinvolgimento assai limitato degli esperti** di settore delle direzioni generali e dei dipartimenti;

- conseguentemente, il **concetto di impatto** resta spesso **confinato agli aspetti giuridici**, senza nessuna considerazione di carattere empirico e quantitativo;

- il numero di atti da valutare è eccessivo e ciò determina la **dispersione delle risorse valutative** su una miriade di provvedimenti dall'impatto assai limitato, a scapito dell'approfondimento degli interventi più importanti;

- nel merito, si riscontrano spesso difficoltà: nell'individuazione e nella quantificazione dei destinatari degli effetti dell'intervento regolatorio; nella previsione e nell'analisi di alternative all'opzione preferita; nella valutazione in ordine agli effetti concorrenziali;

- come emerge dai dati esposti nel paragrafo precedente, il numero di VIR realizzate annualmente è estremamente limitato. Esse spesso concernono interventi di impatto marginale e sono scollegate dalle effettive esigenze di revisione della regolamentazione;

- in assenza di una disciplina organica, le **consultazioni** sono state finora svolte con **modalità e criteri eterogenei**, difforni da amministrazione ad amministrazione, e sono state spesso circoscritte alla richiesta di pareri ad altre amministrazioni e non dirette, come dovrebbe essere, all'acquisizione delle effettive opinioni dei cd. *stakeholder* (i portatori di interesse);

- tutte le procedure sono caratterizzate da **scarsa trasparenza** e da una **carente diffusione di informazioni** in ordine ai relativi esiti;
- **manca un sistema integrato di AIR e VIR** tra i diversi livelli di governo, in particolare tra amministrazioni centrali e regionali, con conseguente difficoltà a valutare in modo adeguato e in tempo utile gli impatti della normativa nazionale e di quella regionale e le relative interazioni.

4. L'*iter* di adozione del nuovo regolamento

Per i motivi descritti nel paragrafo precedente, è stato avviato il processo di elaborazione di un nuovo regolamento, che è stato particolarmente lungo e complesso.

Già nel 2012, infatti, il DAGL aveva svolto una prima consultazione riservata a docenti ed esperti della materia, su un documento di riforma ispirato ai seguenti principi¹⁰:

- **Programmazione**: rafforzare la programmazione annuale della attività normativa, indispensabile per poter effettivamente procedere all'analisi della regolamentazione, e relativo collegamento all'AIR;
- **Selezione**: modificare le ipotesi di esclusione e di esenzione dell'AIR, in modo da diminuire il numero dei provvedimenti da sottoporre ad analisi e concentrare le risorse su quelli di maggiore impatto su cittadini e imprese;

¹⁰ Le informazioni sono tratte dalla Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2012) (Doc. LXXXIII, n. 1), trasmessa dal Governo alle Camere il 26 luglio 2013.

- **Consultazione:** introdurre per la prima volta una disciplina sulla consultazione nell'ambito dell'AIR e della VIR, prevedendo norme specifiche sulla consultazione pubblica;
- **Comparazione:** prevedere che l'analisi di impatto riguardi tutte le opzioni alternative di intervento ritenute attuabili e non solo quella preferita;
- **Trasparenza:** garantire maggiore trasparenza delle procedure, attraverso la pubblicazione nei siti istituzionali delle relazioni AIR e VIR.

Quanto alla VIR, la riforma mirava ad aumentare l'autonomia e la responsabilità delle singole amministrazioni, chiamate a definire, con periodicità quinquennale, un piano di valutazione della regolamentazione (aggiornabile annualmente) in cui individuare gli atti, anche collegati tra loro, da sottoporre a verifica, anche sulla base della rilevanza degli impatti prodotti. Si intendeva così introdurre un modello di valutazione *ex post* coerente con quello definito dalla Commissione europea con la comunicazione COM(2012)746 "*EU Regulatory Fitness*", in base al quale la valutazione riguarda aree di regolazione e conseguenti gruppi di atti normativi collegati che disciplinano una stessa materia. Inoltre, la nuova disciplina intendeva eliminare definitivamente, anche a livello regolamentare, l'obbligo di svolgere la VIR con cadenza biennale (coerentemente all'abrogazione della relativa norma primaria operata dal decreto-legge n. 5 del 2012), visto che un'azione di verifica presuppone un periodo temporale significativo per la rilevazione degli effetti prodotti, sia per la complessità delle fasi iniziali di implementazione di molte norme, sia per la necessità di tempi adeguati per la relativa messa a regime.

Secondo la sintesi fatta dallo stesso Governo, «*un'analisi che punta alla qualità, prima e oltre che alla quantità, e comunque opera scelte mirate e non casuali, di sicuro soddisfa meglio le esigenze del legislatore e fa dell'AIR uno strumento di sostegno, piuttosto che, per la diffusa percezione attuale, una "zavorra burocratica". Per contro, spostare l'asse della verifica sul prima, anziché sul dopo, in termini di diagnosi, piuttosto che di prognosi, per mutuare la terminologia medica, crea un effettivo e costante legame tra la regolazione e la società che la subisce, rectius più propriamente, ne trae beneficio*»¹¹.

Sulla base delle risposte pervenute in esito alla prima consultazione, sono state apportate alcune modifiche allo schema di regolamento, che è stato poi sottoposto a una nuova consultazione, questa volta aperta a chiunque e basata su un questionario *on line*.

Al termine della seconda consultazione - svoltasi tra il 23 aprile e il 31 maggio 2013 - sono pervenuti complessivamente 26 contributi, di cui la maggior parte (81%) a titolo personale. Alla consultazione hanno risposto anche tre amministrazioni pubbliche (Consiglio di Stato - Ufficio Studi; Autorità garante della concorrenza e del mercato; Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici), una associazione di categoria delle imprese (Confcommercio), un centro studi (Astrid), una università (Università Luiss - Laboratorio LibLab)¹².

La Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2014) (Doc. LXXXIII, n. 3), trasmessa alle Camere il 30 aprile

¹¹ Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2013) (Doc. LXXXIII, n. 2), pag. 68.

¹² Le informazioni sono tratte dalla Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2014) (Doc. LXXXIII, n. 3), pag. 99.

2015, ribadiva la volontà di avviare l'*iter* per l'adozione del nuovo regolamento, che si sarebbe avvalso anche delle risultanze della consultazione del 2013, che il DAGL intendeva aggiornare alla luce delle più recenti esperienze operative.

L'anno successivo, il Governo riferiva che, in considerazione del tempo trascorso dalla consultazione, si erano ritenute opportune un'aggiornamento delle risultanze della consultazione stessa e una più attenta analisi delle esigenze migliorative, sia alla luce delle nuove tendenze europee, sia alla luce del consolidarsi delle modalità di effettuazione del bilancio degli oneri: «*Le analisi e gli approfondimenti compiuti se da un lato hanno portato a confermare in larga misura i principi 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, quali ad es. l'opportunità di considerare l'ATN, all'occorrenza rivisitata, all'interno dell'AIR*»¹³.

L'8 maggio 2017, il DAGL ha chiesto al Consiglio di Stato di esprimere parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, recante "*Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*".

Il Consiglio di Stato ha espresso un articolato parere favorevole con osservazioni (Sezione consultiva per gli atti normativi, 19 giugno 2017, n. 1458).

Tra le osservazioni del Consiglio di Stato si segnalano le seguenti:

¹³ Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Anno 2015) (Doc. LXXXIII, n. 4), trasmessa alle Camere il 3 maggio 2016, pag. 23.

- l'introduzione di una regolamentazione ben congegnata costituisce condizione necessaria, ma non sufficiente, e deve essere accompagnata da un **cambiamento culturale** che conferisca alle persone chiamate a svolgere funzioni di *lawmaking* la consapevolezza dell'utilità della sistematica e circolare attività di valutazione delle norme (individuazione degli obiettivi da perseguire e degli effetti attesi e verifica del raggiungimento di detti obiettivi e della misurazione delle conseguenze in concreto determinatesi a seguito dell'applicazione delle discipline varate). A tal fine è necessario: (i) un significativo investimento sulla **formazione** degli appartenenti agli uffici legislativi, dei componenti dei plessi organizzativi deputati all'effettuazione delle analisi *ex ante* ed *ex post* delle regolamentazioni e anche degli uffici di *line*; (ii) la costituzione di **strutture dedicate**, composte di personale provvisto di adeguata formazione; (iii) il potenziamento del **raccordo tra il DAGL e i Ministeri proponenti**;
 - deve essere **rafforzato il raccordo, di natura circolare e reiterativa, tra l'AIR, la VIR e la consultazione** (ad esempio, prevedendo un'AIR obbligatoria e fondata su una precedente VIR in tutti i casi in cui si intendano adottare provvedimenti correttivi di precedenti normative);
 - nell'ambito dell'AIR e della VIR dovrebbero essere indagati anche gli atteggiamenti comportamentali e le effettive preferenze dei destinatari delle regole al fine di costruire specifiche architetture della scelta, in grado di orientare i comportamenti dei destinatari delle norme, assecondando le loro naturali tendenze e dirigendole verso gli scenari auspicati dai regolatori (**behavioural regulation**);
 - dovrebbero essere previste **sanzioni reputazionali** (ad esempio, il *rating*) per le amministrazioni che non ispirino la propria attività normativa ai principi della qualità della regolamentazione;
 - alcune previsioni dello schema dovrebbero essere sottoposte a un **vaglio di fattibilità**: in particolare quelle relative alla programmazione dell'attività normativa e all'AIR sui decreti-legge;
 - dovrebbe essere valutata l'opportunità di introdurre una **AIR preliminare**, in forma sintetica e semplificata, basata su una relativa consultazione, allo scopo di valutare se predisporre o no una nuova disciplina, confrontando le opzioni possibili prima di averne già individuata una e prima di iniziare la vera e propria redazione del testo;

- sarebbe infine necessario sfruttare al meglio la **funzione di garante neutrale della qualità delle regole svolta dal Consiglio di Stato** nell'esercizio della funzione consultiva.

Come è stato anticipato nel paragrafo 1, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, recante "*Regolamento recante la disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*", di seguito il "nuovo regolamento", è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 30 novembre 2017.

5. I punti principali della nuova disciplina

Gli elementi che caratterizzano la riforma sono i seguenti:

(1) come si è detto, il nuovo regolamento ha abrogato i due regolamenti previgenti e riunito in un **unico provvedimento** la disciplina dell'AIR e della VIR, nonché delle correlate fasi di consultazione, che vengono disciplinate per la prima volta (il regolamento n. 170 del 2008, all'articolo 5, comma 4, si limitava infatti a rinviare la definizione dei criteri generali e delle procedure della fase di consultazione ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che tuttavia non è mai stato adottato);

(2) il nuovo regolamento si applica alle amministrazioni statali, con esplicita **esclusione delle Autorità amministrative indipendenti**;

(3) in sede di Conferenza unificata saranno definite **forme di cooperazione** su tecniche, modelli e procedure di analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione, nonché in materia di scambio di esperienze, di messa a disposizione di strumenti e di basi informative, di procedure di valutazione congiunta, riferite anche alla regolazione europea;

(4) il nuovo regolamento si fonda sul principio che AIR, VIR e consultazione sono strumenti che, tra loro integrati, concorrono alla qualità del processo normativo, dall'individuazione dei fabbisogni e delle priorità, all'ideazione degli interventi, alla loro attuazione, sino alla loro revisione, secondo un **approccio circolare alla regolamentazione**. Per tale motivo, l'AIR deve tenere conto degli esiti delle VIR eventualmente realizzate, anche con riferimento a norme connesse per materia e, vice versa, le amministrazioni devono assicurare il monitoraggio dell'attuazione degli atti normativi attraverso la costante raccolta ed elaborazione delle informazioni e dei dati necessari all'effettuazione della VIR, con particolare riguardo a quelli relativi agli indicatori individuati nelle corrispondenti AIR;

(5) entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno, ciascuna amministrazione deve comunicare al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri, per il tramite del DAGL, il **Programma normativo semestrale** che contiene l'elenco delle iniziative normative previste nel semestre successivo, fatti salvi i casi di necessità ed urgenza, indicando per ciascuna di esse: *a)* una sintetica descrizione dell'oggetto e degli obiettivi; *b)* la sussistenza di eventuali cause di esclusione dall'AIR, esplicitandone le motivazioni; *c)* le procedure di consultazione programmate; *d)* le amministrazioni coinvolte nel

procedimento; e) i pareri da acquisire, inclusi quelli delle autorità indipendenti; f) gli eventuali termini legislativamente previsti per l'adozione dell'atto;

(6) al fine di concentrare l'impegno delle amministrazioni sulle analisi di maggiore impatto, l'AIR è riservata ad **iniziative normative di impatto significativo** su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Sono stati dunque ampliati i **casi di esclusione**. Oltre che per i disegni di legge costituzionale (e all'espressa previsione dell'esclusione per le norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale), per i quali già non si procedeva ad effettuare l'AIR, sono state escluse nuove categorie di atti, ossia: tutti i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali (mentre prima erano esclusi solo quelli che non comportavano spese o istituzione di nuovi uffici); le norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; le leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; i testi unici meramente compilativi; i provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 4-*bis* e 4-*ter*, della legge n. 400 del 1988, relativi, rispettivamente, all'organizzazione e disciplina degli uffici dei Ministeri e al riordino delle disposizioni regolamentari. Con riferimento, invece, alla materia della sicurezza interna ed esterna dello Stato, mentre il regolamento n. 170 del 2008 escludeva tutti gli atti normativi ad essa relativi, il nuovo regolamento esclude le sole disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali relativi a tale materia.

Per quanto concerne l'**esenzione**, il nuovo regolamento è ispirato ad un'ottica opposta rispetto a quella precedentemente adottata. Mentre infatti il regolamento n. 170 del 2008 prevedeva che il DAGL potesse autorizzare l'esenzione dall'AIR "*nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento norma-*

tivo e dei suoi possibili effetti", il nuovo regolamento stabilisce, al contrario, che l'esenzione possa essere richiesta in relazione al ridotto impatto dell'intervento, in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate (ma individualmente motivate): *a*) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale; *b*) numero esiguo dei destinatari dell'intervento; *c*) risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; *d*) limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato. L'esenzione può essere richiesta anche con riferimento a specifici aspetti della disciplina;

(7) è stata introdotta una disciplina specifica e semplificata per i decreti-legge, che si concentra sulla valutazione dell'intervento e sui principali impatti attesi, senza richiedere l'elaborazione e la valutazione di tutte le possibili opzioni alternative (che dovrà essere invece compiuta in tutti gli altri casi ai sensi della nuova disciplina "generale" dell'AIR);

(8) è stata introdotta la programmazione dell'attività di verifica dell'impatto della regolamentazione, prevedendo che ogni amministrazione predisponga, sentito il DAGL, un **Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione** relativo agli atti normativi di competenza in vigore su cui intende svolgere la VIR, nel quale devono rientrare le leggi di conversione dei decreti-legge; gli atti normativi nei quali sono previste clausole valutative; gli atti normativi nei quali è prevista l'adozione di disposizioni correttive o integrative.

L'individuazione degli atti da includere nel Piano biennale è effettuata sulla base dei seguenti criteri: *a*) rilevanza rispetto agli obiettivi perseguiti dalle poli-

tiche a cui gli atti si riferiscono; *b*) significatività degli effetti, anche con riferimento alle previsioni delle relazioni AIR, ove disponibili; *c*) problemi e profili critici rilevati nell'attuazione; *d*) modifiche nel contesto socio-economico di riferimento, incluse quelle derivanti dal progresso tecnologico e scientifico;

(9) al contrario del regolamento n. 212 del 2009, il nuovo regolamento non prevede più che la VIR debba essere necessariamente effettuata su tutti i provvedimenti in relazione ai quali sia stata effettuata l'AIR, nè che la VIR debba essere svolta a cadenze biennali¹⁴;

(10) la VIR potrà essere svolta **anche con riguardo ad un insieme di atti normativi, tra loro funzionalmente connessi**, rendendo così possibile l'estensione dell'oggetto della verifica da un singolo provvedimento ad una intera *policy* o ad un suo ambito;

(11) al fine di acquisire in tempo utile elementi informativi volti ad evidenziare gli effetti attesi dalle proposte normative all'esame delle istituzioni europee e di supportare il Governo nel corso delle procedure di consultazione avviate da tali istituzioni, nonché nell'ambito dell'attività legislativa a livello europeo, le amministrazioni svolgono **analisi di impatto sui progetti di atti dell'Unione europea significativi per il loro impatto nazionale**. Del risultato di tali analisi di impatto si dà conto nelle relazioni trasmesse dal Governo alle Camere in

¹⁴ Come è già stato detto, il riferimento alla cadenza biennale della VIR era già stato eliminato a livello di norma primaria dall'articolo 3 del decreto-legge n. 5 del 2012.

occasione dell'esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234¹⁵.

Analogamente, il nuovo regolamento prevede che le amministrazioni partecipino, anche coinvolgendo altri livelli istituzionali, alle **attività di valutazione della normativa promosse dalle istituzioni dell'Unione europea**, con specifico riguardo a quelle relative a norme che disciplinano materia di particolare rilievo per le politiche nazionali. Esse dovranno valutare gli effetti della normativa europea a livello nazionale, anche partecipando ai gruppi di lavoro e alle consultazioni che le istituzioni dell'Unione europea pongono in essere per valutare la normativa europea;

(12) l'amministrazione proponente deve **consultare i destinatari dell'intervento** nel corso dell'AIR, salvo i casi straordinari di necessità e urgenza, nonché della VIR, con l'obiettivo di acquisire elementi sui seguenti profili:

a) nell'AIR: aspetti critici della situazione attuale; opzioni di intervento; valutazione degli effetti attesi;

b) nella VIR: valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti.

La consultazione può essere rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi (**consultazione aperta**) o a soggetti predefiniti dall'amministrazione sulla base degli interessi coinvolti (**consultazione ristretta**). L'amministrazione può ricorrere alle due modalità di consultazione in via alternativa o congiunta, tenendo

¹⁵ "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

conto dell'ambito e dei destinatari dell'intervento normativo, nonché dei fabbisogni informativi correlati al processo valutativo.

Le consultazioni si svolgono secondo principi di **trasparenza, chiarezza e completezza dell'informazione**, nel rispetto delle esigenze di **speditezza** connesse al processo di produzione normativa e di congruenza dei temi introdotti rispetto alle questioni oggetto dell'iniziativa regolatoria.

I contributi forniti dai soggetti consultati sono finalizzati ad arricchire le informazioni a disposizione dell'amministrazione procedente, **senza obbligo di riscontro, e non costituiscono vincolo per l'istruttoria normativa;**

(13) al fine di garantire maggiore **trasparenza in ogni fase del procedimento**, il nuovo regolamento prevede la pubblicazione nei siti *internet* istituzionali delle amministrazioni procedenti e del Governo: dei Programmi normativi semestrali elaborati da ciascuna amministrazione e delle loro eventuali modifiche; delle richieste di esenzione dall'AIR; delle relazioni AIR verificate dal DAGL; dei Piani biennali per la valutazione e la revisione della regolamentazione e dei loro eventuali aggiornamenti; delle relazioni VIR validate dal DAGL; delle iniziative di consultazione;

(14) per quanto riguarda il coinvolgimento del Parlamento, si prevede, tra l'altro, che, nei casi in cui non sia prevista nel Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione, la VIR debba essere comunque effettuata ove ciò sia richiesto dalle Commissioni parlamentari (o dal Consiglio dei ministri).

6. La Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione

Come è stato anticipato, al nuovo regolamento è stata data attuazione con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 10 aprile 2018, la quale:

- ha introdotto nuovi modelli di relazione AIR e VIR;
- ha approvato la nuova "*Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione*", che fornisce indicazioni tecniche e operative alle amministrazioni statali per l'applicazione degli strumenti per la qualità della regolamentazione. In allegato alla Guida sono riportati: un *vademecum* contenente le modalità con cui svolgere la valutazione degli impatti specifici (effetti sulle piccole e medie imprese; oneri informativi prodotti su cittadini e imprese; impatto concorrenziale; rispetto dei livelli minimi di regolazione europea); la *checklist* per lo svolgimento dell'AIR; la *checklist* per lo svolgimento della VIR; il modello di Piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione;
- ha abrogato la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 gennaio 2013, recante "*Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonché aggiornamento del modello di relazione AIR, ai sensi dell'art. 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246*".

I due nuovi modelli di relazione - che vengono di seguito ripercorsi, alla luce dei passaggi più significativi tratti dalla Guida - presentano due sezioni comuni.

La prima riguarda le **consultazioni**, che costituiscono un'attività indispensabile e trasversale all'interno dei processi di analisi e di valutazione dell'impatto e, quindi, non possono essere collocate in una specifica fase. Definita una strategia di consultazione, l'amministrazione decide, alla luce delle caratteristiche dell'intervento, quali e quante consultazioni svolgere.

La sezione relativa alle consultazioni deve contenere: la descrizione delle consultazioni svolte e delle relative modalità di realizzazione; l'elenco dei soggetti che hanno partecipato a ciascuna delle consultazioni; i periodi in cui si sono svolte le consultazioni.

La seconda sezione comune concerne il **percorso di valutazione** e, tra l'altro, deve illustrare il gruppo di lavoro, indicando gli uffici e le professionalità coinvolte.

A tal proposito, l'Ufficio responsabile del coordinamento delle attività connesse all'effettuazione dell'AIR e della VIR, istituito presso ogni amministrazione statale ai sensi dell'articolo 14, comma 9, della legge n. 246 del 2005, deve assicurare il coordinamento e la pianificazione delle attività di valutazione, nonché la coerenza delle metodologie applicate con le indicazioni contenute nella Guida e nel nuovo regolamento. Tuttavia, come chiaramente mostrato dall'esperienza italiana ed estera, tale ufficio non può essere chiamato a svolgere l'analisi e la verifica d'impatto: sono, infatti, le direzioni tecniche che detengono le necessarie competenze e informazioni per lo svolgimento dell'AIR e della VIR e che spesso costituiscono il centro propulsivo dell'attività normativa. A seconda dei casi, potranno essere coinvolte, oltre alle direzioni competenti, ulteriori professionalità giuridiche, economiche e statistiche (attingendo, ad esempio, ai nuclei di valutazione, all'ufficio di statistica o all'ufficio legislativo).

Ove necessario, ci si potrà avvalere di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

Tanto premesso, il **nuovo modello di relazione AIR** sarà articolato come segue:

1. Contesto e problemi da affrontare.

Si parte dall'individuazione delle criticità - di tipo normativo, amministrativo, economico, sociale, ambientale e territoriale - che caratterizzano il contesto attuale e che si vuole risolvere.

A supporto dell'analisi, devono essere fornite evidenze di tipo quantitativo (desumibili, ad esempio, da statistiche ufficiali e archivi amministrativi, oltre che dalle consultazioni) e l'indicazione del numero dei potenziali destinatari pubblici e privati.

In un'ottica di attenzione complessiva al ciclo della regolamentazione, si deve tenere conto del mancato conseguimento degli effetti attesi da altri provvedimenti (che possono emergere, ad esempio, da VIR eventualmente già svolte nella materia oggetto di analisi o da studi e rapporti di monitoraggio).

Sono soprattutto le motivazioni di carattere economico e sociale che vanno indagate con attenzione, al fine di assicurarsi che la decisione di introdurre una nuova normativa sia fondata sull'esame di problemi rilevati e puntualmente documentati.

2. Obiettivi dell'intervento e relativi indicatori.

Strettamente collegata alle motivazioni dell'intervento è l'individuazione degli obiettivi che l'amministrazione intende raggiungere. Occorre tenere conto di:

- **obiettivi generali:** riguardanti finalità strategiche e comuni a più interventi normativi (ad esempio, riduzione dell'inquinamento; aumento dell'occupazione; ecc.);

- **obiettivi specifici:** strumentali rispetto al raggiungimento di quelli generali e relativi in maniera diretta all'intervento che si sta realizzando (ad esempio, aumento del numero di occupati nella fascia di età da 15 a 24 anni).

Al fine di rendere misurabili gli obiettivi, ad essi sono associati indicatori, che devono essere preferibilmente quantitativi. Gli indicatori possono essere anche qualitativi quando ad alcuni obiettivi non sono associabili valori misurabili, monetari o fisici (ad esempio, il grado di soddisfazione dei destinatari): in questo caso si farà riferimento a una valutazione qualitativa (ad esempio, "alto, medio, basso").

3. Opzioni di intervento e valutazione preliminare.

Fulcro dell'AIR è il confronto di una serie di alternative di intervento. Essa dovrebbe quindi essere avviata il prima possibile, quando le alternative tecniche, relative ai principali contenuti dell'intervento, non sono ancora state definite e comunque quando non è già disponibile uno schema di provvedimento.

Per "opzioni" si intendono le diverse alternative individuate per raggiungere gli obiettivi dell'intervento, di tipo sia normativo sia non normativo (ad esempio, campagne informative, modifiche organizzative, razionalizzazione delle risorse, migliore attuazione di norme già esistenti).

Individuate le opzioni, va svolta una valutazione preliminare delle stesse, al fine di escludere quelle che siano in modo evidente meno vantaggiose o inattuabili, in modo tale da circoscrivere la successiva fase di comparazione alle sole opzioni concretamente fattibili e maggiormente efficaci.

A tal fine, l'amministrazione ricorre ai seguenti criteri: vincoli normativi; efficacia attesa rispetto agli obiettivi; proporzionalità degli effetti; fattibilità tecnica, anche riferita alla disponibilità di risorse (finanziarie, organizzative, ecc.) e ai tempi di concreta attuazione; fattibilità nel contesto sociale, economico e territoriale.

4. Comparazione delle opzioni e motivazioni dell'opzione preferita

Di ogni opzione ritenuta attuabile, occorre analizzare i principali impatti (benefici e costi attesi) economici, sociali ed ambientali per ciascuna categoria dei destinatari, distinguendo gli effetti relativi a cittadini e imprese (o alla collettività nel suo insieme) da quelli riferiti alla pubblica amministrazione.

Laddove rilevante, occorre considerare se e in che misura gli effetti delle opzioni si distribuiscano in modo disomogeneo tra diversi territori o diversi livelli di governo.

Laddove ne ricorrano i presupposti, sono inoltre valutati i già menzionati impatti specifici, relativi a particolari aspetti (effetti sulle piccole e medie imprese; oneri amministrativi; effetti sulla concorrenza; rispetto dei livelli minimi di regolazione europea), con le modalità espone nell'Appendice 1 alla Guida.

L'individuazione dell'opzione preferita - che si traduce nello schema di provvedimento che l'amministrazione intende proporre - non è il frutto di un solo criterio di scelta, ma deriva dalla considerazione di una pluralità di fattori e, in particolare, dei seguenti:

a) efficacia attesa di ogni opzione rispetto agli obiettivi specifici, tenuto conto del peso che ogni obiettivo riveste;

b) *trade-off* tra i vari interessi in gioco, e valutazione degli incentivi, anche non finanziari, che determinate opzioni possono innescare e delle conseguenti reazioni che è possibile attendersi;

c) costi e benefici attesi, tenuto conto della loro dimensione complessiva, della loro ripartizione tra categorie di destinatari e della relativa distribuzione temporale.

5. Modalità di attuazione e monitoraggio

In riferimento all'opzione preferita, deve essere:

- illustrata la valutazione delle condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie, economiche, sociali e amministrative che possono incidere in modo significativo sulla concreta attuazione dell'intervento e sulla sua efficacia;

- descritto il sistema di monitoraggio dell'intervento, specificando i soggetti responsabili, le modalità e la periodicità con cui saranno raccolti ed elaborati i dati e le informazioni relative agli indicatori.

Per quanto concerne, invece, il **nuovo modello di relazione VIR**, esso prevede la seguente articolazione:

1. Oggetto della valutazione.

Sintetica illustrazione del provvedimento o dei provvedimenti sottoposti a valutazione ed enunciazione del motivo per cui si è ritenuto di svolgere la VIR.

2. Situazione attuale.

Analogamente a quanto previsto nella sezione "Contesto e problemi da affrontare" dell'AIR, deve essere effettuata un'analisi del contesto di riferimento, in relazione agli aspetti di natura giuridica, economica, sociale, ambientale e territoriale, e dei principali problemi riscontrati, impiegando evidenze qualitative e quantitative.

Inoltre, deve essere descritto il grado di attuazione della normativa in esame, con riferimento, se del caso, ai diversi livelli istituzionali coinvolti, illustrando le ragioni per le quali si sono riscontrate eventuali difficoltà attuative.

L'analisi dell'attuazione della normativa va suddivisa in due momenti:

a) verifica del grado di attuazione, da parte delle amministrazioni preposte, delle azioni previste dalla normativa;

b) verifica della conformità alla normativa, cioè del grado di *compliance*, delle relative motivazioni e, in ogni caso, delle modalità di adeguamento alla normativa da parte dei soggetti regolati.

In questa fase, oltre alle evidenze tratte dal monitoraggio e da indagini esistenti o eventualmente realizzate *ad hoc*, risultano essenziali le informazioni desumibili dalle relazioni AIR e dalle consultazioni.

3. Logica iniziale dell'intervento.

La c.d. "logica dell'intervento", di cui si deve dare conto, è costituita dalla sequenza: problemi che la regolamentazione sottoposta a valutazione intende affrontare; obiettivi che con essa ci si prefiggeva di conseguire; strumenti e azioni previste dalla regolamentazione per conseguire gli obiettivi suddetti (lo svolgimento di determinate azioni da parte dell'amministrazione responsabile o l'imposizione di determinati obblighi in capo ai destinatari finali); destinatari

direttamente e indirettamente coinvolti; risultati attesi. Deve essere inoltre descritta l'evoluzione del contesto rispetto alla situazione antecedente l'intervento.

La ricostruzione, qualitativa e quantitativa, degli elementi che compongono la sequenza può essere realizzata sulla base delle AIR svolte a suo tempo sugli atti oggetti di valutazione.

La logica dell'intervento andrà poi confrontata, nella valutazione (vedi punti 4 e 5), con quella che concretamente è andata configurandosi nell'attuazione dell'intervento.

4. Criteri e domande di valutazione.

L'attività di valutazione va realizzata in funzione di quattro criteri fondamentali, a cui corrisponde una serie di "domande di valutazione":

- *efficacia*: in che misura gli obiettivi degli interventi analizzati sono stati raggiunti? In che misura i risultati osservati possono essere attribuiti alla regolamentazione in esame e in quale invece essi derivano da altri fattori che sono intervenuti nel tempo? Quali sono state le cause degli eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati?

- *efficienza*: quali costi e benefici ha prodotto la regolamentazione in esame sulle diverse tipologie di destinatari? Si sono verificati significativi effetti imprevisti (positivi o negativi)? Da cosa sono stati determinati? Le risorse impegnate da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione della regolamentazione sono giustificate alla luce degli effetti prodotti? I costi (di adeguamento, amministrativi, ecc.) generati sui destinatari della regolamentazione sono proporzionati alla luce dei benefici prodotti? La distribuzione dei costi fra le diverse categorie di destinatari e i diversi soggetti interessati ha provocato problemi di sosteni-

bilità? Vi sono costi che possono essere ridotti senza compromettere l'efficacia?

- *rilevanza (perdurante utilità)*: l'intervento è ancora attuale? In che misura gli obiettivi originari e gli effetti dell'intervento (o del gruppo di interventi) corrispondono alle esigenze attuali? Gli interventi sono ancora utili rispetto alle priorità del programma di governo?

- *coerenza*: gli atti normativi utilizzati (e la relativa attuazione, negli aspetti normativi, istituzionali, amministrativi) sono tra loro coerenti? In che misura essi risultano congruenti rispetto al più ampio contesto regolatorio, anche internazionale?

A seconda dei casi, sarà utile ricorrere a ulteriori criteri, quali la valutazione degli impatti specifici (analogamente a quanto si è visto con riferimento all'AIR); equità (tra generi, generazioni, territori, specifici gruppi sociali); complementarità e coordinamento con altre politiche; ricerca e innovazione; sostenibilità.

5. Valutazione

La valutazione dell'intervento viene effettuata attraverso analisi che, sulla base della ricostruzione della logica iniziale, dell'analisi della situazione attuale e delle consultazioni svolte, diano risposta alle domande di valutazione.

6. Considerazioni conclusive

Oltre alle principali conclusioni delle valutazioni effettuate, sono riportate altresì indicazioni e raccomandazioni, in termini di contributo al processo decisionale per futuri interventi (ad esempio: ipotesi di revisione/abrogazione;

misure volte a migliorare l'attuazione o a ridurre i costi; semplificazioni; eliminazione di incoerenze).

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto