

III

L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE - AIR

MARIO MARTELLI

L' AIR IN CHIAVE COMPARATA

[versione provvisoria]

1. *Introduzione*

A novembre del 2008, con il DPCM 11 settembre 2008, n. 170 è stato introdotto in Italia il Regolamento con il quale si impone l'uso dello strumento dell'Analisi d'impatto della regolazione (Air) in modo generalizzato per tutti gli atti normativi predisposti dal Governo. Il Regolamento ha introdotto molte interessanti novità per quanto concerne la struttura stessa delle analisi nonché la valutazione della concorrenza. Altresì il Regolamento mira a rafforzare l'attività di coordinamento e monitoraggio dell'Air affidata al Dipartimento affari giuridici e legislativi (Dagl). Tuttavia, e ciò in contrasto con gli approcci seguiti a livello internazionale, si prevede che l'Air si concentri sui casi di minore complessità e impatto sui destinatari, che non comporti la valutazione comparativa di opzioni alternative e non si accompagni necessariamente alla consultazione dei destinatari.

Di seguito si propone una comparazione di alcuni punti chiave dell'analisi (e del Regolamento medesimo) con quanto viene svolto/considerato, in merito a tali punti, da altri paesi/entità con i quali l'Italia ha punti di contatto e che svolgono questo tipo di analisi quali l'Unione Europea, il Regno Unito e la Francia, e poi gli Stati Uniti e l'Australia. In particolare, la comparazione è stata svolta su una serie di argomenti quali i) ambito di applicazione e ipotesi di esclusione e di esenzione, ii) organizzazione delle attività, iii) modello di *report* per l'analisi, con eventuali contenuti minimi, iv) la consultazione (chi la fa cosa ed eventuale obbligatorietà), v) criteri per l'analisi economica e per la valutazione degli obblighi informativi, vi) monitoraggio e valutazione della regolazione in essere.

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

2. *Gli argomenti oggetto della comparazione*2.1 *Ambito di applicazione ed ipotesi di esclusione ed esenzione*

COMMISSIONE EUROPEA

Ogni anno, il Segretariato Generale insieme con l'*Impact Assessment Board*, sentiti i dipartimenti coinvolti, decidono quali iniziative della Commissione europea (Ce) debbano essere accompagnate da un'analisi d'impatto (Ia). In generale, gli Ia sono necessari per le iniziative più importanti della Ce e per quelle che avranno gli impatti più profondi: ovvero quelle elencate nella Strategia Politica Annuale o nel Programma di Lavoro della Commissione. E' il caso di tutte le proposte legislative del Programma Legislativo e di Lavoro, di tutte le proposte legislative al di fuori di tale Programma che abbiano impatti economici, sociali ed ambientali chiaramente identificabili (ad eccezione della legislazione di attuazione di routine) e delle iniziative non legislative (quali libri bianchi, piani d'azione, programmi di spesa, linee guida di negoziazione per gli accordi internazionali) che definiscono politiche future. E' anche il caso di certe misure di attuazione (le cosiddette voci di «comitologia») che hanno probabili impatti significativi.

Il Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009¹ contiene un apposito capitolo: "Legiferare meglio – mantenere le promesse e cambiare la cultura normativa" da cui si desume quanto segue per quanto concerne le aree per le Ia:

¹ Bruxelles, 5.11.2008 COM(2008) 712 definitivo.

- “Tenuto conto della crisi finanziaria e della situazione economica, è più che mai importante legiferare bene per favorire la competitività economica. La semplificazione e il miglioramento di un quadro normativo che non comporti inutili oneri amministrativi rimarranno quindi al centro dell’attività legislativa della Commissione nel 2009. ... Nel quadro del terzo esame strategico del programma “Legiferare meglio” si farà il punto sulle tre componenti fondamentali del programma, ovvero le valutazioni d’impatto, la semplificazione e la riduzione degli oneri amministrativi e si valuterà il modo in cui la Commissione intende consolidare il proprio sistema di valutazioni d’impatto, in particolare applicando gli orientamenti riveduti e riesaminando l’approccio comune in materia di valutazioni d’impatto del novembre 2005.”.

REGNO UNITO

Ogni proposta che imponga o riduca costi alle imprese o al terzo settore richiede un’Analisi d’Impatto. Allo stesso modo, ogni proposta che comporti costi per il settore pubblico, a meno che i costi ricadano al di sotto di una soglia prefissata (in genere, cinque milioni di sterline). L’analisi deve essere effettuata per tutte le forme d’intervento (legislazione primaria e secondaria e *codes of practice or guidance*) laddove il regolatore stimi che gli effetti comporteranno aumento o diminuzione dei costi per i destinatari (Better Regulation Executive 2007).

Le Air sono poi richieste nel caso di proposte non regolatorie all’origine (*in source*) ma che tuttavia impongano costi al settore pubblico o alle organizzazioni del terzo settore che erogano servizi pubblici. Tuttavia, deve essere adottato un approccio *proporzionato*: ovvero, laddove i costi di una proposta sia inferiore a cinque milioni di sterline e ha scarse probabilità di attirare alti livelli d’interesse politico o dei *media*, è sufficiente sono un’analisi d’impatto di tipo *developmental/option stage*.

Un’analisi d’impatto è poi richiesta quando le proposte non genererebbero una modifica complessiva dei costi e benefici ma qualche forma di re-distribuzione (come ad esempio nei casi in cui vi è uno scambio o ‘trasferimento’ dei costi o dei benefici da un gruppo ad un altro), o quando ha luogo una modifica dei costi amministrativi.

L’Air non sono richieste i) laddove un cambiamento di *policy* non comporti costi o risparmi di costi per le imprese, il settore pubblico, organizzazioni del terzo settore, i regolatori o i consumatori; e ii) se le modifiche alle tariffe o alle imposte statutarie sono coperte da una formula predeterminata, quale il tasso d’inflazione, o relativamente ad altre modifiche delle tasse o alle aliquote fiscali dove non vi siano costi o risparmi amministrativi associati.

FRANCIA

L’Air non è sistematica. Per le leggi e i decreti, la decisione viene presa caso per caso, in funzione del tenore del testo in via di adozione.

Le norme oggetto di un’analisi d’impatto saranno, prioritariamente, quelle suscettibili di avere ripercussioni significative sulla situazione dei soggetti amministrati (persone fisiche o imprese) e che derivano da vere scelte di opportunità. Per l’applicazione del criterio riveniente dall’ampiezza degli effetti prevedibili delle riforme, l’identificazione delle riforme più importanti o in altri termini, delle riforme meno suscettibili di sfuggire all’esigenza della valutazione preventiva, può effettuarsi con l’ausilio di più criteri, fra cui: i) impatto finanziario, di qualsiasi natura, di un ammontare superiore a 50 Meuro; ii) numero di destinatari finali diretti, superiore a un milione di soggetti; iii) impatto significativo su un settore economico o sociale o una professione determinata; iv) l’intervento della misura in un dominio per il quale è opportuna una riflessione sull’impatto

della regolazione, in particolare perché i testi normativi che disciplinano tale dominio sono oggetto di modifiche frequenti.

Per l'applicazione del criterio relativo al grado di autonomia di cui dispone l'autorità pubblica di regolazione per quel che concerne il principio stesso e la concezione della riforma, è necessaria una valutazione caso per caso. E' comunque raro che il contenuto di un testo sia totalmente determinato da una norma di origine superiore o che, al contrario, il regolatore disponga di un margine di discrezionalità che non comporti alcun vincolo giuridico. Per i disegni di legge, i margini di autonomia di cui dispone il legislatore giustificano, in linea di principio, la realizzazione di un'Air, anche per le disposizioni dei progetti di legge di finanza e i progetti di legge di finanziamento della sicurezza sociale, ad eccezione degli articoli relativi alle condizioni generali di equilibrio di bilancio. Quindi, una legge di ratifica non richiede in genere alcun lavoro complementare di valutazione.

Nel caso dei decreti, il grado di autonomia di cui dispone l'autorità legislativa può essere molto variabile: i) in linea di principio, uno studio d'impatto sarà necessario per i progetti di decreto presi in applicazione dell'art. 37 comma 2 della Costituzione; mentre, iii) al contrario, lo studio d'impatto sarà inutile per i progetti di decreto di applicazione per i quali tutte le opzioni sono state in realtà determinate dalla relativa disposizione legislativa; iii) per tutti i casi intermedi, di gran lunga i più numerosi, uno studio d'impatto sarà utile per i decreti di applicazione che investono l'economia generale del dispositivo o quelli che hanno una ripercussione diretta sui soggetti amministrati, a meno che lo studio d'impatto del progetto di legge o di ordinanza non abbia già esaminato le sub-opzioni possibili per quel che riguarda le modalità di implementazione di cui si tratta.

Uno studio d'impatto sarà generalmente inutile quando il regolatore dispone di un margine di discrezionalità molto limitato, in particolare quando le disposizioni sono richieste per l'applicazione di una legge o il recepimento di una direttiva che ha già affrontato le principali questioni di opportunità.

STATI UNITI

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

Non tutti gli atti normativi sono accompagnati da un'Air che è imposta dall'Executive Order (EO) 12866 per tutte le azioni regolatorie significative (*rules and regulations*), mentre analisi più approfondite, in conformità con la Circolare A-4 dell'OMB (Office of Management and Budget, Executive Office of the President) sono richieste per tutte le azioni regolatorie economicamente significative, laddove la «significatività economica» è definita in riferimento a norme che abbiano un impatto annuo sull'economia (in termini di costi, benefici e/o trasferimenti) superiore a cento milioni di dollari. Inoltre, l'Unfunded Mandates Reform Act richiede l'analisi costi-benefici di tutte le norme che impongano spese superiori a cento milioni di dollari all'anno agli stati, alle amministrazioni locali o al settore privato. Altresì, il Regulatory Flexibility Act richiede un'analisi d'impatto per ogni norma che prevedibilmente abbia un impatto significativo sulle piccole imprese.

Vale ricordare poi come:

- La Circolare A-4 contiene una discussione approfondita dei tipi di fallimento di mercato che le regolazioni possono affrontare; include inoltre l'orientamento che le agenzie devono avere una presunzione contro la "regolazione economica", l'uso di meccanismi regolatori quali controlli ai prezzi e ai salari o restrizioni all'ingresso per raggiungere i loro obiettivi regolatori;

- ai sensi dell’US Administrative Procedures Act, le agenzie hanno l’obbligo di dare una «base ragionevole» alle loro decisioni. In tal senso, le Air possono essere usate come prova che dimostri la base ragionevole dell’attività regolatoria delle agenzie.

AUSTRALIA

Il Governo australiano ha definito dei “*Requirements for Best Practice Regulation Processes*” che si applicano ogni qualvolta ministeri, agenzie, autorità statutarie e comitati del governo formulano una proposta governativa di regolazione che coinvolga regolamentazioni nuove o modifiche a regolamentazioni preesistenti o un riesame della regolazione. In particolare, rientrano nel campo dell’analisi i) tutte le proposte con obblighi regolatori² e quasi-regolatori³ portate al Gabinetto dai ministri; ii) disposizioni e proposte con obblighi regolatori o quasi-regolatori di ministri, autorità statutarie, comitati e regolatori; iii) Trattati.

Tutte le proposte regolatorie devono essere sottoposte ad una valutazione preliminare per accertare se hanno un probabile impatto sulle imprese e gli individui o sull’economia. Se la valutazione preliminare dimostra che una proposta potenzialmente comporta medi costi di conformità (*compliance costs*), un’analisi completa delle implicazioni sui costi di conformità deve essere svolta per mezzo del Business Cost Calculator (BCC) o di un equivalente approvato. Usualmente, il numero delle analisi complete si aggira sul 15/20% del totale delle proposte di regolazione.

Le proposte che hanno un impatto significativo sulle imprese e gli individui o sull’economia (nella forma di costi di conformità o di altri impatti) richiedono un’analisi più dettagliata documentata in un *Regulation Impact Statement (RIS)*. Se gli impatti includono costi di conformità medi o significativi, il rapporto BCC è parte integrante del RIS.

Un’agenzia/ministero deve produrre un’analisi completa di quegli elementi di una proposta solo laddove vi è discrezionalità. Se non hanno alcuna discrezionalità riguardo agli elementi di una proposta regolatoria perché sono specificati nella legislazione primaria, è sufficiente che l’agenzia/ministero faccia riferimento agli elementi non discrezionali nel RIS.

3. *Organizzazione delle attività*

COMMISSIONE EUROPEA

Il servizio della Ce che coordina la proposta è responsabile della preparazione dell’Ia in accordo con le Linee Guida per l’IA (SEC(2009) 92, 15 gennaio 2009). Nell’analisi occorrerà il contributo delle parti interessate e in molti casi di esperti interni ed esterni. Altri servizi della Ce, fra cui il Segretariato Generale (unità SG-C2), offrono supporto per mezzo degli *steering group* dell’analisi d’impatto e per mezzo della consultazione inter-servizi. Il Comitato delle analisi d’impatto (IAB), che controlla la qualità dell’AI, può altresì fornire supporto e consulenza sul rapporto, prima che sia finalizzato.

Vale ricordare come le Direzioni Generali più importanti hanno un’Unità preposta allo svolgimento delle Ia (es. DG Mercato Interno, DG Impresa e Industria, DG Energia e

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

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

Trasporti, ecc.). In particolare, l'unità B5 della DG Impresa e Industria è specializzata sugli oneri amministrativi e sull'European Standard Cost Model mentre l'unità E4 è specializzata sugli impatti sulle Pmi; altresì le unità D1 e D5 della D.G. Libertà, Sicurezza e Giustizia si occupano di stimare i potenziali impatti sui diritti fondamentali (fra cui la protezione dei dati).

Per ogni Ia è costituito un Gruppo di pilotaggio che è pienamente attivo in tutte le fasi dell'analisi. Il gruppo riesamina la bozza finale del rapporto di analisi d'impatto prima che questa sia sottoposta allo IAB. Il rapporto di Ia è sottoposto allo IAB (che lavora sotto la diretta autorità del Presidente della Ce) quattro settimane prima della riunione in cui sarà discusso. Lo IAB dà un'opinione sul rapporto prima che questo sia sottoposto alla Consultazione Interservizi, e può richiedere una versione riveduta del rapporto iniziale. Lo IAB può inoltre raccomandare ulteriore lavoro al Gruppo di pilotaggio se ritiene che il potenziale di tale gruppo non sia stato sufficientemente sfruttato. I membri dello IAB sono alti funzionari dei dipartimenti della Ce più direttamente collegati ai tre aspetti chiave dell'analisi d'impatto: economico, sociale ed ambientale. La missione dello IAB è di quello di controllare e fornire opinioni sulla qualità di singole bozze di Ia: i suoi pareri non sono vincolanti ma tuttavia, il suo parere accompagna la bozza di iniziativa insieme al rapporto di Ia attraverso il processo decisionale politico nella Ce.

REGNO UNITO

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

FRANCIA

L'Air è realizzata dal Ministero che ha l'iniziativa legislativa, in collaborazione con gli altri Ministeri direttamente interessati. L'interazione prende diverse strade operative: costituzione di un gruppo di lavoro ministeriale o interministeriale, a un corpo d'ispezione, ricorso a una personalità qualificata indipendente o a un'équipe di ricerca universitaria, ecc⁴. Se il progetto di testo di legge interessa più ministeri, è necessario che ci sia uno scambio formale fra di loro essi e con i servizi del Primo ministro, prima di scegliere definitivamente uno di questi metodi.

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

STATI UNITI

L'Air è eseguita dal regolatore che ha potere di normare in una particolare materia. Il regolatore produce un'Air completa per le norme proposte, che in seguito possono essere modificate dopo una consultazione pubblica, e quindi ripubblicate come norma finale. L'EO stabilisce inoltre le procedure attraverso le quali l'OMB riesamina le proposte di provvedimenti regolatori delle agenzie e le versioni finali. Nei fatti, l'OMB riesamina circa 600 provvedimenti all'anno, e solo il 10-15% delle regolamentazioni sono economicamente significanti (O'Connor Close and Mancini, 2007).

⁴

http://www.legifrance.gouv.fr/html/Guide_legistique_2/112.htm

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

AUSTRALIA

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

4. Modello di *report* per l'analisi

COMMISSIONE EUROPEA

Lo schema del rapporto che presenta i risultati del processo di Ia è quello che segue:

- Sezione 1: Questioni procedurali e risultati della consultazione delle parti interessate
- Sezione 2: Contesto della politica, definizione del problema e sussidiarietà
- Sezione 3: Obiettivi
- Sezione 4: Opzioni di *policy*
- Sezione 5: Analisi degli impatti
- Sezione 6: Raffronto delle opzioni
- Sezione 7: Monitoraggio e valutazione

REGNO UNITO

Il documento di analisi d'impatto ha tre componenti obbligatorie, con allegati aggiuntivi che contengono i dettagli degli *Specific Impact Test* effettuati:

- *Intervention & Options page* contenente le informazioni chiave sul problema identificato e le opzioni considerate;
- *Analysis & Evidence page* contenente i dati e le informazioni chiave per ciascuna delle opzioni considerate, includendo i benefici, i costi e gli effetti.
- *Evidence Base* in cui sono illustrati i dati e i calcoli a supporto delle *summary pages*. L'*Evidence Base* dovrebbe coprire tutte le opzioni in esame.

FRANCIA

Il formato e il grado di approfondimento dell'analisi possono essere diversi in ragione dell'importanza della norma, della diversità delle questioni affrontate e della difficoltà tecnica o giuridica della materia. In alcuni casi, potrà essere utile condurre in

parallelo più studi su parti distinte di uno stesso progetto di legge. Analogamente, l’approccio sarà adattato in funzione della natura del testo (testo legislativo, decreto di applicazione, trasposizione di una direttiva,...) e degli aspetti sui quali sembra necessario approfondire la diagnosi o la misura dell’impatto prevedibile, tenendo conto dell’oggetto della riforma.

In ogni modo sono quattro le domande principali alle quali l’analisi deve rispondere:

1. Quali sono precisamente le difficoltà alle quali la nuova norma cerca di rimediare e in cosa è inefficace la norma vigente?
2. Qual è l’oggetto della riforma?
3. Quali sono le opzioni possibili per raggiungere l’obiettivo? E cosa dice il loro raffronto?
4. Qual è l’impatto prevedibile della o delle opzioni scelte: i benefici attesi della riforma, le conseguenze (anche indirette) sul piano economico, sociale, ambientale e sul funzionamento dell’amministrazione e sulle finanze pubbliche, le modalità di attuazione della norma?

STATI UNITI

L’analisi deve riportare informazioni puntuali sui punti che seguono:

- Una descrizione della necessità dell’azione proposta,
- Un esame degli approcci alternative,
- Una valutazione dei costi e dei benefici, quantitative e qualitativi, dell’azione proposta e delle alternative principali.

AUSTRALIA

Sono sette gli elementi di un *Regulatory Impact Statement* (RIS):

- Il problema o le questione che determinano la necessità dell’azione di regolazione;
- Gli obiettivi dell’azione;
- Le opzioni (regolatorie e/o non regolatorie) che sono i mezzi per la realizzazione degli obiettivi desiderati;
- Una valutazione degli impatti (costi, benefici e, laddove rilevanti, livelli di rischio) sui consumatori, le imprese, il settore pubblico e la comunità di ciascun’opzione;
- Un documento di consultazione (*consultation statement*);
- L’opzione raccomandata; e
- La strategia per implementare e riesaminare l’opzione prescelta.

5. Consultazione

COMMISSIONE EUROPEA

L’Ia deve prevedere in modo esplicito la consultazione di quanti saranno interessati da una nuova politica o iniziativa e di quanti la implementeranno e ciò costituisce un obbligo ai sensi del Trattato.

Il piano di consultazione, i documenti chiave della consultazione e i risultati raggiunti devono essere discussi con il Gruppo di pilotaggio dell’ia (Steering Group). I risultati della consultazione sono pubblicati su “*Your Voice in Europe*”.

REGNO UNITO

La Consultazione è parte integrale del processo di analisi d’impatto e quindi del *policy development*. Esiste un Codice di Condotta sulle Consultazioni (*Code of Practice on*

Consultation), introdotto nel 2000, che ha migliorato la qualità delle Consultazioni. Contiene una guida che aiuta a svolgere una consultazione che dovrebbe essere utilizzata unitamente al Codice. Il *Better Regulation Executive* ha recentemente rivisto il Codice di Condotta sulle Consultazioni raccogliendo opinioni su come può essere migliorato. L'obiettivo era di far sì che fosse il più efficace possibile per poter effettuare ulteriori miglioramenti.

FRANCIA

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

STATI UNITI

I requisiti di consultazione non sono specificati dalla Circolare A-4, ma sono disciplinati da altre norme statutarie e dell'OMB. Ad esempio, l'US Administrative Procedures Act impone il processo normativo del tipo *notice and comment*, secondo il quale tutti gli atti regolatori (e non solo quelli significativi) e le loro analisi devono dapprima essere pubblicati nella versione proposta, al fine di dare al pubblico l'opportunità di esprimere commenti. Tutte gli atti regolatori attualmente aperti ai commenti sono sul sito <http://www.regulations.gov>. L'OMB si è inoltre dotato di specifiche linee-guida che stabiliscono i requisiti per la *peer review* dei documenti scientifici influenti prima che questi siano disseminati dall'agenzia.

Vi è l'intesa che l'agenzia userà informazioni di alta qualità e pareri di esperti, se appropriato. La Circolare A-4 stabilisce che la «Consultazione può essere utile nell'assicurare che la vostra analisi affronta tutti gli aspetti rilevanti e che abbiate accesso a tutti i dati pertinenti». Non c'è tuttavia l'obbligo per i funzionari di affrontare tale questione in modo pro-attivo. In aggiunta, non c'è alcun obbligo esplicito di ottenere pareri di altri servizi/agenzie (*interservice/agency advice*). Le agenzie coinvolte nella regolazione di un'altra agenzia riesamineranno la regolazione nell'ambito del processo di riesame dell'OMB. Spesso partecipano alla stesura dell'atto, ma non v'è alcun processo specifico che richieda questo tipo di consultazione inter-agenzia o di esperti.

AUSTRALIA

Costituisce un requisito chiave del processo di RIS. In generale, qualsiasi processo di sviluppo di *policy*, fra cui le proposte di nuova regolazione o le modifiche alla regolazione esistente, dovrebbe comportare la consultazione con le parti interessate, comprendendo le imprese, la comunità, i regolatori e altre agenzie governative. La natura della consultazione dovrebbe essere commisurata al potenziale impatto del problema e alla soluzione regolatoria proposta. Un documento di consultazione (*consultation statement*) dovrebbe essere sempre incorporato in un RIS.

6. Criteri per l'analisi economica e per la valutazione degli obblighi informativi

COMMISSIONE EUROPEA

Una Analisi Costi Benefici (AcB) completa deve essere utilizzata quando la parte più significativa dei costi e benefici può essere quantificata e monetizzata, e quando vi è un

certo grado di scelta su quali obiettivi realizzare (in funzione dei costi associati alla misura proposta). Un'analisi Costi efficacia (Ace) deve essere utilizzata quando l'iniziativa preveda un obiettivo fisso (un certo livello o obiettivo da realizzare entro una certa data). Si richiede il calcolo dei costi necessari al conseguimento dell'obiettivo, e quindi il raffronto dei costi delle diverse opzioni. E' un'alternativa all'analisi costi-benefici nei casi in cui è difficile valutare i benefici in termini monetari. L'approccio tipo costi-benefici, per mezzo dell'analisi multi-criteriale, applica l'approccio costi-benefici ai casi in cui occorre presentare impatti costituiti da dati qualitativi, quantitativi e monetari, e vi sono variabili livelli di certezza.

La valutazione degli effetti positivi o negativi dell'onere amministrativo sulle imprese, sui cittadini o sulle amministrazioni pubbliche risultante dalla legislazione Ue deve iniziare con una completa ricognizione degli obblighi informativi di ciascuna opzione. Gli oneri più significativi devono essere quindi quantificati (stime monetarie) sulla base dello *Standard Cost Model* della Ue, con l'ausilio dell'*Administrative Burdens Calculator* e dello *EU database on Administrative Burdens*. Maggiore grado di dettaglio è richiesto per l'opzione di *policy* prescelta. Nei casi in cui la riduzione dell'onere amministrativo è un obiettivo esplicito, gli effetti vanno quantificati per mezzo dello *Standard Cost Model* dell'Ue.

REGNO UNITO

Tutti i costi e i benefici annui connessi all'opzione 0 nonché alla 'minima azione' (*do minimum*) sono al centro dell'analisi. Occorre poi tenere conto di tutti i tipi di costi e benefici: economici, sociali ed ambientali; questi devono essere monetizzati per quanto possibile. In generale, va evitata un'accuratezza puntuale nella presentazione dei costi e benefici, mentre è appropriato l'utilizzo di intervalli.

Occorre presentare chiaramente la descrizione e la scala dei costi e benefici chiave monetizzati, riferiti ai principali gruppi interessati dalla proposta o altri impatti (come ad esempio particolari impatti ambientali) e, in genere, gli impatti dovrebbero coprire solo la prima cerchia di effetti della *policy*. Tuttavia, ulteriori impatti possono dover essere considerati in alcune circostanze. Vanno poi sempre inclusi i costi che ricadono su altri dipartimenti governativi (fra cui i costi per il sistema giudiziario e dell'assistenza legale).

I costi e benefici annuali devono essere espressi in prezzi costanti in modo da agevolare raffronti mentre vanno valutati i costi e benefici di tipo 'one off' che si verificano quando le organizzazioni o gli individui attraversano una fase di transizione per adattarsi ad una nuova regolazione o intervento. Tali costi o benefici totali devono essere divisi per il numero di anni in cui tali si esplicano. Altri costi e benefici chiave non monetizzati, suddivisi per i principali gruppi interessati, devono essere quantificati o qualificati nella pagina di *Summary* nei casi in cui una monetizzazione non sia possibile.

I costi e i benefici totali associati alla proposta, espressi in termini di valore attuale (*present value*), devono essere calcolati in conformità alla guida del Tesoro sui tassi di sconto e il *range* del Valore Attuale Netto (*net present value*) deve essere indicato. Può essere positivo o negativo a seconda che i benefici totali eccedano o meno i costi totali. Il *range* prodotto sarà indicativo del livello di certezza sui dati nell'analisi. Quindi, ogni ipotesi, sensibilità o rischi chiave che sostengono i calcoli dei costi-benefici, che a loro volta condizionano le conclusioni dell'analisi devono essere evidenziate nella pagina di *Summary*.

L'analisi deve riportare una stima orientativa dei costi amministrativi generati dalla regolazione e collegati ai relativi obblighi informativi. Tale stima va eseguita in accordo allo *Standard Cost Model* (SCM).

FRANCIA

Per quanto attiene gli effetti economici, l’Air prende in considerazione:

- I costi connessi i) all’elaborazione della nuova regolazione; ii) all’attuazione della nuova regolazione; iii) i costi iniziali e quelli ricorrenti.
- Impatti economici diretti e indiretti della regolazione per i soggetti coinvolti, a corto termine e *non marchands* (costi indiretti a medio e lungo termine).

Per quanto attiene il tema dei costi amministrativi, la misura dell’impatto delle misure esaminate in termini di formalità amministrative segue le seguenti tappe:

- Descrizione dello stato iniziale della o delle formalità suscettibili di essere modificate dalla nuova misura o delle formalità esistenti in materie attigue. Occorre fornire una stima del numero di formalità di questo tipo effettuate ogni anno e del loro costo per la collettività e per l’utente, nonché uno schema dell’iter che l’utente deve percorrere per effettuare tali formalità
- Definizione delle innovazioni che le nuove misure potrebbero comportare in termini di formalità amministrative e valutazione delle conseguenze di tali innovazioni con stima del costo dell’attuazione della formalità per la collettività e del costo o del risparmio che la formalità rappresenta per il destinatario.

STATI UNITI

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

I funzionari devono usare il loro giudizio professionale nel decidere se ci sono costi e benefici significativi e non quantificabili che potrebbero alterare il risultato dell’analisi, basata su quello che è quantificabile. La valutazione dei costi e dei benefici non è limitata all’opzione preferita, ma è richiesta per tutte le alternative rilevanti e attuabili. Ci si aspetta infatti che la Acb sia effettuata per più di una opzione di *policy*.

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

Qualsiasi regolazione che sia rilevante sul fronte dei costi amministrativi è suscettibile di un’analisi separata per quantificare l’onere cartaceo (*paperwork burden*) dei provvedimenti regolatori e più in generale prevede una raccolta di informazioni, in conformità col Paperwork Reduction Act. L’OMB registra l’onere cartaceo totale imposto dalle agenzie Usa e annualmente riferisce al Congresso. Questo processo non è però incluso nella Circolare A-4.

AUSTRALIA

In generale, il dettaglio dell'analisi d'impatto dovrebbe essere commisurato agli impatti. Laddove gli impatti complessivi di un'opzione o gli impatti su particolari gruppi di *stakeholder* sono significativi, è necessaria una loro quantificazione. Per le proposte più importanti, i RIS dovranno quantificare e valorizzare la maggior parte (o tutti) degli impatti, con un'Acb completa e quantitativa, a meno che ci siano ragioni ben giustificate per evitare tale processo. Vanno quindi calcolati i costi (costi alle imprese, ai consumatori, alla comunità e/o all'ambiente, al settore pubblico) e i benefici. Laddove non ci sia mercato, costi e benefici possono essere valorizzati per mezzo della 'disponibilità a pagare'. L'Ace come alternativa alla Acb è ampiamente utilizzata nei casi in cui i funzionari non sono in grado di monetizzare gli impatti più importanti. C'è quindi un'analisi cost-utility che è una forma di analisi *cost-effectiveness*, riflettendo sia la quantità che la qualità. Generalmente è utilizzata per le regolazioni nel settore della sanità. Se lo scopo della regolazione è poi quello di affrontare un rischio, un'analisi del rischio deve essere svolta per stabilire gli effetti che ciascuna opzione avrebbe nell'alterare la probabilità, la frequenza o le conseguenze del verificarsi dell'evento avverso.

Il Governo ha obbligato la quantificazione dei costi di conformità (*compliance burden*) per le imprese, per tutte le proposte che impongono costi di conformità medi o significativi. Il Business Cost Calculator (BCC) è lo strumento da usare per la stima dei costi di conformità ed è derivato dallo Scm olandese. Altri metodi possono essere utilizzati, purché offrano una stima accurata dei costi di conformità e purché il funzionario ottenga l'approvazione dell'OBPR. Il BCC definisce i costi di conformità (*compliance costs*) in modo più ampio dello Scm, includendovi tutti i costi di conformità diretti, e non solamente i costi amministrativi. Questa definizione ampia offre un maggiore spazio per calcolare i costi di conformità della regolazione.

Vale ricordare come il RIS dovrebbe esaminare l'onere regolatorio cumulativo. I funzionari, nel considerare modifiche alla regolazione, devono provare che hanno cercato di i) ridurre l'onere della regolazione esistente; ii) minimizzare tutti gli effetti di sovrapposizione della regolazione nuova ed esistente; iii) Giustificare qualsiasi aumento incrementale nell'onere cumulative della regolazione.

7. Monitoraggio e valutazione delle regolazione

COMMISSIONE EUROPEA

L'Ia deve identificare i cosiddetti indicatori "*core progress*" collegati agli obiettivi chiave dei possibili interventi. Deve altresì offrire indicazione sui possibili meccanismi di monitoraggio e valutazione e far sì che le valutazioni siano progettate e scadenzate in modo tale che i risultati possano essere utilizzati come input per le analisi d'impatto future.

REGNO UNITO

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

FRANCIA

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

STATI UNITI

La Circolare A-4 e l’EO 12866, non impongono di includere indicatori di *performance*, né richiedono particolari verifiche post-attuazione. Vale ricordare però come gli effetti delle regolazioni siano valutate da soggetti esterni, o sono ri-valutati in sede di adozione di riforme regolatorie, non essendoci alcun obbligo pro-attivo. Nel Rapporto del 2005 al Congresso “sui costi e benefici della regolazione federale” l’OMB ha studiato fino a che punto l’accuratezza delle analisi della regolazione *ex ante*, pubblicate dalle agenzie prima della fase finale della regolazione, è verificata dopo che la norma è stata implementata. L’unico requisito pro-attivo di analisi post-regolatoria negli Usa è imposto dal *Regulatory Flexibility Act* (Section 610) che obbliga le agenzie a riesaminare la regolazione da loro adottata, che abbia un impatto significativo sulla piccola impresa. Tale analisi deve essere effettuata entro dieci anni dal provvedimento normativo finale originale, benché non occorra che l’analisi sia quantitativa e l’agenzia non è obbligata a considerare la modifica della regolazione a seguito del riesame, neanche se questo conclude che la norma in questione non sta producendo l’esito per il quale è stata adottata.

AUSTRALIA

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

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

8. *Alcune considerazioni sul DPCM 170/08*

La comparazione del DPCM 170/2008 con le azioni intraprese a livello internazionali per quanto concerne i punti chiave del processo Air evidenzia una serie di punti di contatto che rendono l’esercizio italiano di analisi ragionevolmente compatibile con l’esperienza internazionale. Questo è vero in particolare per quanto concerne argomenti quali i contenuti minimi del modello di *report* per l’analisi, nonché i criteri per l’analisi economica (con spunti per la valutazione degli obblighi informativi).

Per quanto attiene l’attività di consultazione, i soggetti comparati eseguono tutti sostanziali attività di consultazione che invece possono essere evitabili, in qualche modo, in accordo al 170/2008. Tutti dispongono poi di documenti e procedure specifiche di orientamento che al momento sono solo allo studio da parte del Dagl.

Per quanto attiene poi il tema dell’ambito di applicazione e ipotesi di esclusione e di esenzione, questo è il terreno dove è in qualche modo debole la posizione italiana.

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

Gouvernement français, *Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation*

Lanserre, Bruno (2004), *Pour une meilleure qualité de la réglementation, La Documentation française*

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

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

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

LUCA LO SCHIAVO

L’AIR NELLE AUTORITÀ INDIPENDENTI

1. *L’introduzione dell’AIR nelle autorità indipendenti*1.1. *Preoccupazioni per la potestà regolamentare delle autorità*

A pochissimi anni dalla legge n. 481 del 1995, che per la prima volta forniva un quadro organico dei poteri e delle forme di *accountability* delle autorità indipendenti di regolazione dei servizi di pubblica utilità, da un’indagine conoscitiva avviata sul finire della XIII legislatura emergevano le prime preoccupazioni del Parlamento in merito ai nuovi organismi indipendenti: «Il problema di fondo resta la giustificazione teorica di poteri di produzione normativa in capo ad organismi che non godono di legittimazione democratica e che in ogni caso non rispondono agli organi del circuito rappresentativo. (...) La questione è ancora più delicata se si considera che la potestà regolamentare delle autorità si colloca in un contesto differente da quella governativa, per la sostanziale carenza dei vincoli procedurali per l’emanazione di un regolamento governativo posti dalla legge n. 400 del 1988» (Camera dei deputati, Commissione I, 2000, 212).

Negli stessi anni, era l’Ocse, *sponsor* globale della diffusione dell’AIR, a presentare nella prima *Regulatory reform review* dedicata all’Italia una soluzione alle preoccupazioni del Parlamento: richiamando la «necessità di sorvegliarne continuamente il funzionamento» e l’esigenza di «crescente attenzione ai profili di trasparenza e al funzionamento degli organismi» indipendenti di regolazione, l’Ocse osservava: «l’AIR italiana rispetta la maggior parte dei criteri di qualità della regolazione raccomandati dall’Ocse. (...) Si rilevano tuttavia alcune carenze di un certo rilievo. L’AIR copre soltanto i provvedimenti legislativi dell’esecutivo, e non anche i regolamenti emanati da altri soggetti pubblici come le autorità indipendenti» [Oecd, 2001].

Mentre in Italia, all’inizio della XIV legislatura, il Governo avviava tentativi di riforma delle Autorità indipendenti, con la dichiarata intenzione di ridurre alcune di queste al rango di agenzie governative, laddove non esercitassero funzioni di garanzia ma solo di regolazione, in altri Paesi d’Europa si muovevano i primi passi verso forme di rafforzamento della trasparenza dei regolatori indipendenti. Con l’esperienza della *External Efficiency Review* [WS Atkins Management Consultants and Oxera, 2001], in Gran Bretagna venivano in rilievo non tanto le garanzie procedurali, a cui iniziavano a guardare in Italia soggetti competenti portatori di interessi organizzati [Assonime, 2003], ma meccanismi nuovi, basati soprattutto sulla partecipazione dei soggetti interessati alla programmazione dei lavori degli ormai già numerosi organismi di regolazione indipendente britannici [Lo Schiavo, 2003].

Nel frattempo, alcune Autorità indipendenti di regolazione avevano già adottato in forma sistematica procedure di consultazione scritta preventiva rispetto all’emanazione di provvedimenti a carattere generale. Gli studiosi più attenti apprezzavano questa novità, arrivando a parlare di «democrazia del procedimento» [Cassese, 1999], di consultazione come «gioco cooperativo (a somma positiva) tra il regolatore, che acquisisce informazioni utili per decidere, e i soggetti regolati, che hanno possibilità di esprimere il proprio punto di vista e di influenzare il processo di regolazione» [Clarich, 2005] o come modalità di «legittimazione dal basso» [Chieppa, 2005], sovente indicando espressamente l’Autorità per l’energia come modello nel modo di fare *notice and comment* preliminare all’adozione di provvedimenti generali [La Spina, Cavatorto, 2008].

Il quadro legislativo

In Italia, l’AIR per le Autorità indipendenti di regolazione è stato introdotto nell’ordinamento con la legge di semplificazione n. 229/03: si è trattato «del riconoscimento della rilevanza assunta dalla regolazione indipendente nel sistema giuridico italiano ... e dell’esigenza di sottoporre a valutazione di impatto tutte le regolazioni generali rilevanti, indipendentemente dalla natura del regolatore» [Rangone, 2006]. In base all’articolo 12, comma 1, della legge n. 229/2003, sono vincolate a dotarsi di «nei modi previsti dai rispettivi ordinamenti, di forme o metodi di analisi dell’impatto della regolamentazione» le autorità amministrative indipendenti per l’emanazione «degli atti di loro competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione, e, comunque, di regolazione».

Nell’individuazione soggettiva del campo di applicazione, la norma si riferisce a «le autorità amministrative indipendenti, cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie», anche se ai fini dell’applicazione dell’AIR vengono in rilievo «in particolare» le funzioni regolatorie generali. E’ stato notato che solo in via interpretativa è rinvenibile l’elenco degli organismi soggetti a tale vincolo di legge [Rangone, 2008], che non abbraccia solo le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ed Autorità per l’energia elettrica ed il gas), ma anche altri organismi di differente natura quali ad esempio l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, la Consob, l’Isvap, la Covip, il Garante per la protezione dei dati personali e (con tutta probabilità) la Banca d’Italia.

Prima di passare a esaminare alcune peculiarità della norma di cui all’art. 12 della legge n. 229/2003, è opportuno riferire che in alcuni settori tale norma è stata affiancata da altre disposizioni a carattere appunto settoriale che specificano – e in alcuni casi alterano – la previsione originaria. Così per esempio il Codice delle comunicazioni elettroniche, coevo della legge n. 229/2003, in base al quale «l’Autorità [delle garanzie nelle comunicazioni, *N.d.A.*] si dota (...) di forme o metodi di analisi dell’impatto della regolamentazione» (art. 13, comma 8, d.lgs. n. 259/2003); o, per il settore finanziario, la legge di riforma del risparmio ha imposto ai regolatori finanziari (espressamente indicati: Banca d’Italia, Consob, Isvap e Covip) la redazione di una relazione illustrativa delle «conseguenze sulla regolamentazione, sull’attività delle imprese e degli operatori e sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori» (art. 23 della legge n. 262/2005); o ancora, per l’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, la legge comunitaria 2004 riporta un obbligo del tutto identico a quello già fissato dalla legge n. 229/2003.

Non è questa la sede per un’analisi puntuale delle differenze tra le norme settoriali e la norma primaria “generale” (più precisamente, relativa a tutte le autorità) della legge n. 229/2003, di cui è invece opportuno segnalare alcune caratteristiche. In primo luogo, l’articolo 12 della legge n. 229/2003 parla in modo esplicito di «adozione» dell’AIR, da parte di ciascuna autorità amministrativa indipendente, pur rinviando all’autonomia di questi soggetti con il richiamo all’«ambito dei propri ordinamenti». Il rinvio all’autonomia decisionale delle autorità indipendenti non è venuto meno neanche con le norme in tema di AIR dettate dalla legge n. 246/06, che invece propugna una elevata standardizzazione delle modalità di adozione dell’AIR da parte delle amministrazioni centrali. All’autonomia riconosciuta dalla legge n. 229/2003 alle autorità indipendenti per introdurre l’AIR «nell’ambito dei propri ordinamenti» fa da contrappeso, in qualche modo, la previsione di riferire al Parlamento: «Le autorità di cui al comma 1 trasmettono al Parlamento le relazioni di analisi di impatto della regolamentazione da loro realizzate» (art. 12, comma 2, legge n. 229/2003), anche se non viene dettata nessuna norma specifica sulle modalità di tale trasmissione (e così non è dato di sapere a quale organo specifico del Parlamento, in quali tempi e con quali effetti deve avvenire tale trasmissione). Infine, su un tema che potrebbe avere un notevole sviluppo, la valutazione degli effetti, la legge n. 229/2003 detta

una norma che prevede la “verifica degli effetti derivanti dall’applicazione di contratti predisposti mediante moduli o formulari ovvero di clausole e condizioni contrattuali normativamente previste o a contenuto generale” (art. 12, comma 3, legge n. 229/2003). Tale norma, per il suo «carattere oscuro e lacunoso» [Rangone, 2008] sembra non aver avuto allo stato alcun riscontro attuativo, pur essendo il collegamento tra l’AIR e la valutazione degli effetti della regolazione (anche detta VIR, Valutazione dell’impatto della regolazione) di rilevanza cruciale per il successo della regolazione in generale e di quella indipendente in particolare.

2. Esperienze di analisi di impatto della regolazione indipendente

A sei anni di tempo dall’introduzione della norma primaria della legge n. 229/2003, lo stato dell’attuazione dell’Analisi di impatto della regolazione indipendente è quanto mai differenziato, andando da una ormai pluriennale sperimentazione (come per l’Autorità per l’energia elettrica ed il gas e l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), alle prime riflessioni (Consob e Isvap), alla completa assenza di interventi al riguardo (come nel caso dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, del Garante per la protezione dei dati personali, della Covip e, apparentemente, della Banca d’Italia).

2.1. Le Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità

Senza dubbio le due le autorità indipendenti di regolazione dei servizi pubblici (per l’energia e per le telecomunicazioni) sono quelle che hanno dato maggiore attenzione – soprattutto nella attuazione pratica – al vincolo posto dalla legge n. 229/2003 (e per quanto riguarda in particolare i provvedimenti in materia di telecomunicazioni, dal Codice delle comunicazioni elettroniche). I percorsi sono stati diversi, ma assimilabili sotto almeno un profilo, peraltro importantissimo: quello dell’integrazione dell’AIR nel procedimento amministrativo di formazione dell’atto generale di regolazione. Le differenze sono peraltro piuttosto rilevanti, soprattutto sul versante procedurale di adozione dell’AIR, mentre a livello pratico entrambe le Autorità vantano una decina di casi concreti di applicazione dell’analisi di impatto a propri provvedimenti con pubblicazione delle relazioni AIR sul proprio sito internet – anche se la profondità di analisi appare piuttosto diversa tra le due Autorità.

L’Autorità per l’energia elettrica e il gas (Aeeg) ha recentemente concluso un proprio percorso di sperimentazione triennale dell’analisi di impatto, avviata nel 2005 a seguito di una pubblica consultazione [Aeeg, 2005a, 2005b]. Al termine della sperimentazione l’Autorità per l’energia ha adottato con espresso provvedimento pubblico una Guida AIR che, per quanto sia stata pubblicata sul sito internet dell’Autorità, «costituisce un documento a uso prevalentemente interno» [Aeeg, 2008, 3]. L’Aeeg è al momento l’unica autorità indipendente ad aver adempiuto formalmente al dettato di legge, adottando formalmente un proprio metodo di analisi di impatto della regolazione, oltre che dando regolarmente conto dell’andamento della sperimentazione e delle singole analisi effettuate: l’Aeeg ha infatti dedicato all’AIR una sezione della propria Relazione annuale, allegando altresì le relazioni AIR che venivano via via prodotte e pubblicate, in tal modo ottemperando l’obbligo di trasmettere le analisi al Parlamento fissato dalla legge 229/03.

L’approccio dell’Aeeg si caratterizza per alcuni aspetti che sono stati così sintetizzati in una recente pubblicazione del Servizio qualità degli atti normativi del Senato dedicato proprio all’esperienza dell’Aeeg in tema di AIR: «l’AIR quale configurata dalla Guida (dell’Aeeg, *N.d.A.*) ... può dirsi avere carattere *flessibile, processuale, programmatico e selettivo*» [Senato della Repubblica, 2008, III; corsivo nel testo]. Il giudizio degli Uffici del Senato appare in effetti particolarmente calzante: per quanto riguarda la flessibilità, la Guida non indica un unico percorso predeterminato ma piuttosto

si limita a segnalare, per ciascuna delle questioni-chiave dell’AIR, i *requisiti minimi* (tavola 1), lasciando ampia flessibilità alla determinazione della specifica modalità di analisi in relazione a diversi fattori contingenti quali ad esempio la disponibilità delle informazioni, la concreta tipologia di regolazione in esame, il settore e l’attività a cui si riferisce.

Oltre alla peculiarità dell’approccio per *requisiti minimi*, un elemento importante dell’approccio Aeg è effettivamente la processualità, nel senso che è evidente non solo dalla Guida ma dai casi concreti di applicazione dell’AIR (che sono tutti reperibili sul sito internet dell’Autorità) si evince lo sforzo di integrare l’AIR nel *mainstream* del processo regolatorio [Jacobs, 2006], nelle varie tappe che questo attraversa, dalla delibera di avvio del procedimento via via attraverso le fasi di consultazioni (ne sono previste di norma almeno due, una sulle “opzioni” e una sulle proposte finali, in modo da assicurare la più ampia partecipazione alla scelta dell’opzione preferita) fino all’adozione del provvedimento e alla pubblicazione integrale della relazione AIR. L’aspetto selettivo e programmatico dell’approccio AIR dell’Aeg rileva soprattutto nell’inserimento della selezione dei procedimenti generali a cui applicare l’AIR nel quadro del processo di pianificazione strategica triennale e di programmazione operativa.

L’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) non ha seguito un processo formale di adozione dell’AIR ma ha comunque effettuato delle analisi di impatto, pubblicate sul sito dell’Autorità. Come per l’Aeg, l’AIR si inserisce in un contesto di consultazioni pubbliche che per il settore delle telecomunicazioni avvengono a livello comunitario secondo una procedura comune a livello europeo. Un tipico documento di consultazione pubblica europea è composto di tre parti: la definizione del mercato, l’analisi della concorrenza (utilizzando procedure di analisi di mercato notevolmente standardizzate e armonizzate a livello europeo) e la valutazione dei possibili obblighi da imporre nel caso l’analisi della concorrenza si risolva nell’identificazione di un operatore dominante. L’eventuale imposizione di obblighi deve essere ispirata a principi e obiettivi comunitari, e può utilizzare un set di obblighi predefinito. In questo contesto, l’Agcom correda i provvedimenti di adozione di obblighi nei confronti di operatori dominanti con un “Allegato B” che contiene un’analisi di impatto che è sempre qualitativa ma deve essere letta insieme all’ “Allegato A”, ovvero l’analisi economica del mercato e della concorrenza.

Tavola 1 - Contenuti minimi dell'Air indicati dalla Guida AIR dell'AEEG [delibera GOP 46/08, All.A; *in corsivo, sono indicati possibili contenuti facoltativi*]

Percorso	Logico							
	Contesto normativo	Motivazioni	Obiettivi	Ambito	Opzioni	Valutazione delle opzioni	Ricognizione e Consultazioni	
Cronologico	Delibera avvio	SI Solo elenco norme	NO	SI Solo obiettivi generali	SI Indicare il settore specifico su cui si interviene e i destinatari	NO	NO	NO
	Ricognizione (eventuale)	SI Se esiste un doc. di ricognizione	SI Specificare che possono essere modificate a seguito della ricognizione	SI Solo obiettivi generali	NO	NO	NO	SI Se esiste un doc. di ricognizione, indicazione dei tempi del procedimento (cfr. All. 5)
	I Doc. consultazione (termine min. per risposte: 4 settimane)	SI	SI	SI Obiettivi generali e specifici <i>Indicatori e valori obiettivo</i>	SI Indicazione settore e destinatari. <i>Caratteristiche destinatari (n., dimensioni, ecc.)</i>	SI Almeno 2 opzioni. <i>Opzioni da approfondire/da scartare</i>	SI Indicazione dei criteri di valutazione. Analisi qualitativa delle opzioni	SI Tempi del procedimento. Sintesi dei risultati della ricognizione (inclusi incontri tematici)
	Eventuale II Doc. consultazione (termine min. per risposte: 4 settimane)	SI Sintesi, rinviando al I doc di cons.	SI Sintesi, rinviando al I doc di cons.	SI <i>Indicatori e valori obiettivo</i>	SI Indicazione settore e destinatari. <i>Caratteristiche destinatari (n., dimensioni, ecc.)</i>	SI Descrizione opzione preferita e indicazione motivazioni della scelta	SI Approfondimento analisi qualitativa. Indicazione dei principali effetti delle opzioni. Comparazione delle opzioni. <i>Quantificazione principali effetti delle opzioni. Analisi concorrenza ed impatto ambientale</i>	SI Sintesi risultati I consultaz. e conseguenti decisioni dell'Autorità
	Relazione Air	SI	SI	SI	SI	SI Sintesi delle opzioni presentate nei vari documenti. Descrizione opzione preferita e motivazioni della scelta, evidenziando le variazioni rispetto al II doc. consultaz.	SI Sintesi delle valutazioni effettuate. Specificare se ed in che modo le valutazioni dell'Autorità sono cambiate rispetto al II doc. di consultaz.	SI Sintesi risultati II consultaz. e conseguenti decisioni dell'Autorità

Le analisi di impatto di Agcom hanno quindi di fatto una funzione ancillare, che completa l'analisi di mercato compiendo alcune valutazioni aggiuntive: ma è necessario tenere presente che l'analisi strutturata del mercato e del grado di concorrenza nella sostanza soddisfa già molti requisiti tipici della procedura AIR (in particolare per quanto concerne la consultazione, la discussione con i soggetti interessati, l'analisi economica della concorrenza e la motivazione del provvedimento finale).

Pur nella differenza notevole del percorso di adozione, le due Autorità indipendenti di regolazione dei servizi di pubblica utilità hanno effettivamente individuato forme e metodi originali di analisi di impatto, e si sono concentrate più di tutto nell'armonizzare l'AIR con le procedure di consultazione e di analisi economica già in essere, a prescindere dall'AIR. Le due Autorità scontano anche lo stesso limite: la mancanza o la limitatezza di analisi costi/benefici quantitative, che sono invece considerate dagli studiosi più attenti elementi essenziali e qualificanti dell'AIR: «non è possibile parlare di analisi di impatto in mancanza di una specifica misurazione dei vantaggi e degli svantaggi di un progetto di regolazione per i destinatari rispetto alla *baseline* ed alle opzioni alternative. Non può, dunque, essere considerata espressione di analisi di impatto una procedura caratterizzata dalla sottoposizione a consultazioni (seppure approfondite e ripetute) di una o più opzioni di regolazione, né la semplice considerazione delle soluzioni alternative e meno gravose per il settore regolato rispetto a quella definitivamente adottata. Né, infine, l'analisi economica effettuata in sede AIR può essere identificata con quella volta ad individuare l'esistenza di imprese dominanti che costituisce il presupposto della regolazione delle comunicazioni elettroniche» [Rangone, 2008].

2.2. Le Autorità di regolazione del settore finanziario

A seguito della norma contenuta nella legge di riforma del risparmio (articolo 23 della legge n. 262 del 28 dicembre 2005), concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione, alcune autorità indipendenti del settore finanziario hanno avviato recentemente una consultazione pubblica sulle norme regolamentari di attuazione.

La Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), ad esempio, ha emanato un proprio documento di consultazione (aprile 2007) nel quale ricostruisce il tessuto normativo sulla materia, ricordando in particolare per quanto riguarda gli obblighi di consultazione, l'art. 187-*quaterdecies* del Testo Unico della finanza e, relativamente al principio di proporzionalità, l'art. 12 della legge n. 229/2003, avente ad oggetto l'analisi di impatto delle funzioni di vigilanza e regolazione. La Consob ritiene che entrambe queste norme debbano intendersi assorbite dall'art. 23 della legge n. 262/2005 a tutela del risparmio, o addirittura implicitamente abrogate. In particolare, per quanto riguarda la relazione con la norma primaria "generale" della legge 229/2003, la Consob osserva che «mentre l'art. 12 della legge n. 229/2003 detta una disciplina di contenuto assai generico ... applicabile, in generale, a tutte le autorità amministrative indipendenti, l'art. 23 prevede norme dal contenuto maggiormente definito che, disciplinando in materia organica e completa l'intero procedimento amministrativo, si indirizzano, specificatamente, a quattro determinate Autorità» ed avrebbe pertanto valore di «disciplina speciale» [Consob, 2007, 2].

Nel presentare il regolamento attuativo, la Consob osserva che l'art. 23 della legge 262/2005 richiede alle Autorità del settore finanziario «di effettuare un'analisi incentrata essenzialmente sui costi delle varie opzioni praticabili idonee a conseguire, in ugual misura, il fine, con l'obiettivo di scegliere quella più conveniente per i destinatari». Pertanto, conclude la CONSOB, non sarebbe richiesta un'analisi costi/benefici: «il legislatore, attraverso l'articolo 23, non chiede di accertare che i benefici conseguenti al

raggiungimento del fine siano superiori ai costi necessari per acquisirlo» [Consob, 2007, 4]. La Consob pertanto si impegna a adottare «la soluzione che consegue le finalità individuate comportando minori oneri aggiuntivi per le imprese e per gli operatori» ma prevede di omettere l'analisi «nei casi in cui non vi sia una pluralità di opzioni possibili ovvero nei casi in cui la soluzione prescelta non comporti apprezzabili oneri per le imprese e gli operatori». Anche l'Isvap ha recentemente emanato un documento di consultazione, che contiene considerazioni del tutto analoghe a quelle della Consob. In particolare, anche la bozza del regolamento ISVAP contenuta nel documento di consultazione indica che la scelta idonea al conseguimento delle finalità della regolamentazione viene individuata «valutando le possibili scelte regolatorie volto al raggiungimento degli obiettivi stabiliti ... tenuto conto del minore sacrificio degli interessi dei destinatari» [Isvap, 2008]. A differenza della Consob, però, l'Isvap prevede che “l'analisi sulle conseguenze della regolamentazione”, che include la valutazione delle possibili scelte regolatorie (art. 4 dello schema di regolamento Isvap), sia illustrata nel documento di consultazione che precede l'adozione del provvedimento finale, mentre lo schema di regolamento proposto dalla Consob si limita a prevedere la pubblicazione di tale analisi solo nella relazione illustrativa di accompagnamento. Tanto la Consob quanto l'Isvap prevedono di pubblicare sul proprio sito internet delle osservazioni pervenute in esito alla consultazione, ma la Consob si impegna a pubblicare anche «il commento e le valutazioni svolte al riguardo» dalla Commissione (art. 3 dello schema di regolamento Consob).

Al momento, non risulta che né la Consob né l'Isvap abbiano, nonostante siano scaduti i termini previsti dalle consultazioni, effettivamente adottato il regolamento attuativo dei principi dell'art. 23 della legge 262/2005. Non risulta alcuna particolare iniziativa in merito né da parte della Covip né della Banca d'Italia, che pure sono espressamente richiamate da tale norma di legge, anche se in ambito internazionale l'AIR è stata applicata ad alcuni casi di regolamentazione bancaria [Cannata, Quagliariello, 2007].

2.3. *L'Autorità antitrust e altri organismi di garanzia*

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) ha dedicato molta attenzione al tema dell'impatto della regolazione. Già nel 2001, in una segnalazione al Parlamento sul disegno di legge che poi portò all'approvazione della legge 229/2003, l'Antitrust suggeriva che «sarebbe opportuno ... che le analisi di impatto si applicassero soprattutto alle regolazioni suscettibili di produrre un impatto di rilievo sull'attività di impresa (*higher impact regulation*)» [Agcm, 2001], consigliando anche che le procedure di consultazione di tipo notice and comment «dovrebbe[ro] applicarsi ai procedimenti per l'adozione di regole tecniche da ministeri, agenzie, autorità indipendenti» (ibidem). Un punto di attenzione particolare dell'Autorità antitrust è stato quello di indicare come particolarmente critica la regolazione delle regioni in tema di attività commerciali: «i processi di consultazione e gli strumenti di valutazione di impatto ... dovrebbero essere applicati anche al livello regionale e locale» (ibidem). Sviluppando questo già elevato livello di attenzione per la qualità della regolazione, l'Agcm ha di recente proposto delle linee guida per un peculiare aspetto dell'AIR: l'analisi di impatto della regolazione della concorrenza [Agcm, 2008] a cui è seguito un caso di applicazione concreta in collaborazione con la Regione Toscana.

È la stessa legge 229/2003 ad escludere dall'AIR «i procedimenti previsti dalla legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modificazioni», vale a dire gli interventi dell'Autorità antitrust in materia di intesa restrittiva della concorrenza, di abuso di posizione dominante o di concentrazione e gli interventi che autorizzano intese. Il riferimento alle «successive modificazioni» della legge 287/1990 assume un rilievo di

particolare importanza nel quadro del processo di *modernizzazione* dell'antitrust a livello europeo avviato dal Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, recepito nell'ordinamento italiano con le norme del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (noto come "decreto Bersani" e convertito in legge con legge n. 248/2006). Il decreto Bersani ha novellato la legge n. 287/1990 in più punti, il più rilevante dei quali è l'introduzione delle *decisioni con impegni*, ovvero la facoltà per AGCM di chiudere anticipatamente i procedimenti sanzionatori a seguito di impegni presentati dalle imprese coinvolte e a seguito di un *market test* che mira a verificare con i terzi cointeressati l'adeguatezza di tali impegni. Non è questa la sede per una discussione di merito di questa novella della legge italiana di tutela della concorrenza nel sistema della modernizzazione dell'antitrust a livello europeo (che fra l'altro è stata oggetto di un recente volume collettaneo, a cura di G. Bruzzone, 2008), ma appare necessario segnalare almeno che l'introduzione delle decisioni con impegni comporta un notevole aumento della discrezionalità delle autorità di tutela della concorrenza. E' stato osservato infatti che se tale discrezionalità non venisse in qualche modo limitata «l'Autorità (Agcm, *N.d.A.*) assumerebbe una vera e propria posizione «regolatoria» definendo di volta in volta, mediante il ricorso al "patteggiamento", ciò che le imprese possono o non possono fare» [Pera, 2008]. Il *market test* costituisce un primo limite alla discrezionalità, ma l'adozione da parte dell'Agcm di forme particolari di AIR in questo tipo di decisioni, con speciale riferimento ai profili della concorrenza e alla verifica del principio di proporzionalità, sarebbe un modo originale, anche se non richiesto per legge, per fugare del tutto i dubbi di chi segnala che in Italia l'istituto degli impegni gioca un ruolo ben più largo di quello «tendenzialmente marginale» (*ibidem*) che ha avuto finora a livello europeo.

Per completare questa breve rassegna sullo stato di attuazione dell'AIR nelle autorità indipendenti italiane, non resta che citare il silenzio in materia di altri due importanti organismi di garanzia: il Garante per la privacy e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (anche se la legge comunitaria 2004 ha chiarito che quest'ultima è tenuta a dotarsi «nei modi previsti dal proprio ordinamento, di forme e metodi di organizzazione e analisi di impatto della normazione per l'emanazione di atti di competenza e, in particolare, di atti amministrativi generali, di programmazione o pianificazione»: art. 25, comma 1, lett. c, legge 262/2005).

3. *Indipendenza e AIR: limitazione o rafforzamento?*

La breve rassegna compiuta nel paragrafo precedente permette di trarre conclusioni meno scoraggiate di analoghe analisi, che negli anni passati avevano – correttamente – dipinto uno scenario desolante di mancata attuazione delle norme legislative in tema di analisi di impatto della regolazione indipendente: «l'esperienza concreta, lungi dal far propendere per un esito di questo tipo, è connotata, nella migliore delle ipotesi, da un grave ritardo nell'attivazione del meccanismo AIR e nella formulazione della disciplina interna da parte delle Autorità indipendenti interessate, mentre nulla sembra essere stato fatto quanto all'introduzione della valutazione di impatto della regolazione» [Rangone 2007]; «ancorchè recentissime, le norme legislative adottate in tema di AIR per le autorità regolative sono in effetti rudimentali e lacunose, ben più dei percorsi che una singola Autorità indipendente [AEEG, *N.d.A.*] ha saputo delineare e perseguire (sia pure sperimentalmente), praticamente da sola» [La Spina, Cavatorto, 2008].

E' vero da una parte che l'introduzione dell'AIR nei procedimenti delle Autorità indipendenti per la formazione di provvedimenti a carattere normativo generale registra ancora notevoli ritardi nell'attuazione concreta, a cinque anni dalla prima norma legislativa

in materia. Ma è anche vero, d'altra parte, che le due autorità di regolazione dei servizi pubblici hanno avviato, con modalità peraltro assai diverse, sperimentazione concrete. Per il resto prevale, come spesso accade in Italia, l'attenzione verso la dimensione formale; di questo tipo almeno appaiono le reazioni di alcune tra le Autorità indipendenti sollecitate da ulteriori norme primarie a livello settoriale. Ma l'adozione di un regolamento interno, pur essendo un passo decisivo, non va confuso con la reale ed effettiva implementazione di questo strumento di supporto alla decisione regolatoria. Sotto questo profilo, l'attuazione dell'AIR nelle Autorità indipendenti non mostra di essere significativamente diversa rispetto alle amministrazioni centrali, dove pure l'attenzione è stata tutta spostata verso l'adozione del regolamento di attuazione previsto dalla legge n. 226/2005: regolamento che è stato poi effettivamente adottato, dopo due pareri interlocutori del Consiglio di Stato, ma senza un'effettiva sperimentazione alle spalle e con numerose criticità e contraddizioni [Natalini e Sarpi, 2009].

Data questa situazione in via di evoluzione, la considerazione meno confortante è la conferma ancora una volta della preminenza, nella cultura amministrativa italiana, della "conformità" rispetto all'attuazione e quindi, in ultima analisi, all'*efficacia*. Se l'evoluzione sarà positiva o meno, dipende da una serie di fattori – non ultimo, le risorse che le autorità sapranno investire per sviluppare specifiche competenze tecniche, anche attraverso inedite forme collaborative o attraverso i propri *network* europei, al momento ancora poco attivi sul tema della *regulatory impact assessment (RIA)*. Tra i fattori istituzionali, sarà in particolare il rapporto tra l'indipendenza e l'AIR, a cui sono dedicate le considerazioni che seguono, a giocare un ruolo decisivo per le prospettive dell'AIR nel panorama della regolazione indipendente (cioè, della regolazione posta in atto dalle autorità amministrative indipendenti).

3.1. *Uno strumento al servizio della legittimità della regolazione indipendente*

E' fuori di dubbio che la norma primaria sia nata in un contesto di controllo delle autorità indipendenti, in particolare da parte del potere legislativo. E' altrettanto indiscutibile che uno strumento come l'AIR, che rende le decisioni più trasparenti, di fatto limita la discrezionalità del regolatore; anche qualora il Collegio di un'Autorità indipendente volesse discostarsi, nella decisione finale, da quanto emerso in sede di analisi di impatto, dovrebbe comunque motivare la propria decisione e in particolare dovrebbe apportare ulteriori argomenti a favore della difformità rispetto all'opzione preferita dall'AIR, non considerati nel corso dell'AIR, pena la probabile sindacabilità in sede giurisdizionale del provvedimento, nell'ipotesi che l'AIR sia resa pubblica o comunque che non sia negato l'accesso ai soggetti che impugnano il provvedimento.

Secondo alcune analisi [Rangone, 2008], proprio la limitazione della discrezionalità sarebbe una delle ragioni alla base della mancata attuazione dell'AIR da parte delle Autorità indipendenti. E' possibile che sia così, tuttavia la scarsa attuazione dell'AIR anche da parte delle amministrazioni centrali lascia pensare che la relazione tra indipendenza dei regolatori e AIR non sia a senso unico. Bisogna infatti considerare anche gli effetti sulla legittimità degli atti di regolazione – e quindi, in ultima analisi, sulla credibilità istituzionale delle autorità indipendenti - che l'adozione dell'AIR può comportare, se ben condotta. E qui viene in gioco un tema ancora per molti versi poco esplorato: la qualità dell'AIR.

In un recente contributo che mette a confronto le analisi di impatto svolte negli US a livello federale e in Europa dalla Commissione, si dimostra che il principio di proporzionalità che la Commissione usa nella propria procedura AIR, di fatto indeterminato, non aiuta a valutare la qualità delle analisi, non essendo chiaro se un'AIR di

scarsa qualità è tale perché gli analisti non sono stati in grado di effettuarla (o non hanno avuto adeguati incentivi al riguardo) oppure perché hanno giudicato ex ante poco rilevante il provvedimento sottoposto ad AIR e, dunque, in ottemperanza al principio di proporzionalità, hanno effettuato un'analisi "leggera" (*light*). L'analisi è condotta attraverso un sistema di tipo "scorecard", che consiste nell'identificare alcuni criteri essenziali (*key objective criteria*) che ogni analisi di buona qualità dovrebbe rispettare [Cecot *et al.*, 2008].

L'approccio di tipo "scorecard" al tema della qualità dell'AIR ha alcuni limiti. All'estremo, per ottenere un buon punteggio si rischia che l'AIR si trasformi in un esercizio del tipo *tick-the-box* e contribuisca a una forma di «ipocrisia organizzativa» dove una cosa è il discorso sull'efficienza delle scelte regolatorie [Radaelli, 2009] e un'altra è la pratica concreta dell'agenzia di regolazione. Per valutare la qualità regolatoria si può adottare un approccio diverso, più legato al processo che l'AIR attiva: in questo approccio, una buona AIR non è tanto (o meglio: non solo) un'AIR che segue strettamente i passi o rispetta i criteri indicati dal manuale AIR, quanto piuttosto, e soprattutto, un'AIR che è pienamente inserita nel processo di formazione delle decisioni dell'autorità di regolazione. Questo significa che l'analisi di impatto comincia presto (all'inizio del procedimento), considera più di un'opzione, raccoglie evidenze qualitative e ove possibile quantitative da tutti i soggetti interessati, e coinvolge il decisore finale nel senso che «cambia il modo in cui i regolatori pensano la politica pubblica e il modo in cui i soggetti interessati – interessi organizzati, imprese e cittadini – sono coinvolti nel processo di formazione della politica pubblica e comprendono e considerano legittimo il quadro regolatorio» [Radaelli e de Francesco, 2007, 49-50].

E' vero che la Commissione europea evidenzia che l'*Impact Assessment* della regolazione comunitaria «contribuisce al processo decisionale ma non sostituisce il giudizio politico» [Commissione Europea, 2002, punto 4] e che, allo stesso modo, l'AIR ad uso delle amministrazioni centrali «costituisce supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo» (legge n. 246/2005 art. 14, comma 2). Ma è altrettanto vero che l'AIR, una volta introdotta nell'ordinamento (e quindi diventata punto azionabile per l'impugnazione procedurale in sede giurisdizionale) può produrre effetti positivi che in ultima analisi rendono più efficace la regolazione e quindi più riconosciuto il regolatore.

Un esempio concreto di questa affermazione è l'analisi del contenzioso dei provvedimenti dell'Aeeg sottoposti ad analisi di impatto: se si considerano i provvedimenti sottoposti ad AIR adottati dall'Aeeg nel biennio 2007-08, si osserva una notevole riduzione dei ricorsi al giudice amministrativo (in alcuni casi, addirittura l'azzeramento dei ricorsi), a dispetto del livello di contenzioso medio sui provvedimenti generali di regolazione.

3.2. L'AIR nell'organizzazione delle Autorità indipendenti

Per esprimere al meglio le proprie potenzialità di elemento in grado di rafforzare la regolazione, e quindi di legittimare favorevolmente il regolatore indipendente in base ai risultati concreti positivi (*outcome*) della regolazione, l'AIR deve essere una linfa dell'organizzazione dell'Autorità indipendente, che si innerva in tutte le unità organizzative che contribuiscono alla formazione dei procedimenti: non deve essere quindi relegata in funzioni di staff ma portata nelle direzioni di linea che istruiscono i procedimenti e discutono con il Collegio le proposte di regolazione sottoposte a consultazione.

Per questi motivi, chi scrive non condivide l'avviso di chi propone una tendenziale separazione organizzativa, all'interno delle Autorità indipendenti, tra le funzioni di istruttoria AIR e quelle decisorie, al fine di evitare che la procedura di analisi sia influenzata da indicazioni estranee a quelle derivanti dall'analisi economica. Le funzioni di

istruttoria e di decisione finale sono già separate per legge (ad esempio, per le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, si veda l'art. 2, comma 11, della legge n. 481/95); ma questo non impedisce – anzi, richiede – uno scambio continuo tra gli uffici che conducono l'istruttoria e il vertice collegiale dell'Autorità indipendente. È appunto da questa intensa dialettica – non accessibile da parte esterne – che può nascere un provvedimento equilibrato, che tenga conto adeguatamente delle osservazioni pervenute nella consultazione e pertanto accettabile dalle parti in gioco e non foriero di lunghi contenziosi giurisdizionali.

3.3. *La pubblicità dell'AIR*

Se è vero che la dialettica tra uffici e vertice collegiale dell'Autorità indipendente non è accessibile da parti esterne, ciò non comporta affatto una minore trasparenza della decisione. Al contrario, proprio il pieno inserimento dell'AIR nel processo regolatorio, a partire dall'avvio stesso del procedimento di regolazione, assicura la massima pubblicità non solo della Relazione AIR conclusiva ma anche – e soprattutto – dei diversi passi procedurali: dalla già richiamata delibera iniziale di avvio del procedimento, ai documenti di consultazione, alle risposte dei soggetti che partecipano alla consultazione (se non si avvalgono di una clausola di riservatezza), fino agli atti finali che indicano le motivazioni del provvedimento assunto in esito alla consultazione e all'analisi di impatto.

La piena pubblicità di tutti i passaggi fondamentali del procedimento costituisce sicuramente un tratto saliente dell'AIR applicata alla regolazione indipendente. Non v'è dubbio che una "relazione AIR" non pubblicata non può nemmeno considerarsi tale; ma la pubblicazione della sola relazione finale di per sé non è sufficiente a integrare quegli elementi di rafforzamento dell'indipendenza delle Autorità che invece una piena integrazione dell'AIR nel procedimento regolatorio può fornire. La piena pubblicizzazione di tutti i passaggi del procedimento (e anche un continuo aggiornamento del piano temporale di sviluppo del procedimento) costituisce anche un aspetto di comunicazione in quanto permette alle Autorità di spiegare meglio le proprie posizioni e le proprie decisioni, anche le più difficili e controverse: «non è da sottovalutare l'importanza della comunicazione dei risultati raggiunti attraverso l'analisi economica, facilitata da una adeguato *drafting* del provvedimento finale, che contribuisce alla comprensibilità degli interventi e del percorso decisionale anche da parte di interlocutori non tecnici in un'ottica di condivisione ed accettazione della regolazione» [Rangone, 2008].

3.4. *La selezione dei procedimenti di regolazione a cui applicare l'AIR*

Se dunque l'AIR può costituire un elemento di rafforzamento dell'indipendenza delle Autorità di regolazione, in quanto contribuisce alla loro piena legittimazione di organi tecnici svincolati dal circuito della responsabilità politica, una riflessione completa sul rapporto tra indipendenza delle Autorità e AIR non può prescindere anche dalle funzioni di controllo sull'esercizio effettivo dell'AIR da parte delle stesse Autorità. I profili che vengono in rilievo sono essenzialmente due: la selezione dei casi di procedimenti e provvedimenti da assoggettare ad analisi di impatto, e le modalità e responsabilità del controllo sull'effettiva attuazione delle disposizioni primarie in tema di AIR per le Autorità indipendenti. Si tratta in entrambi i casi di questioni spinose, che possono mettere a repentaglio l'indipendenza delle Autorità.

La questione della selezione dei casi appare insufficientemente trattata dalle disposizioni di legge in tema di AIR applicata alle Autorità indipendenti. Tutte le disposizioni analizzate, infatti, sembrano riferirsi a un'applicazione integrale dell'AIR a

tutti i provvedimenti di regolazione generale (oltre che di pianificazione) adottati dalle Autorità, salvo poi assecondare soluzioni più ragionevoli attraverso il riferimento all'autonormazione. E' del tutto evidente che l'applicazione "a tappeto" dell'AIR a tutti i provvedimenti di regolazione generale non avrebbe altro effetto che quello di uno scadimento della qualità dell'AIR stessa, che rischierebbe di ridursi alla produzione di ridotte relazioni poco più che illustrative della decisione adottata, vanificando quel pieno inserimento dell'AIR nel processo regolatorio che abbiamo visto essere la condizione essenziale necessaria perché l'AIR diventi strumento di rafforzamento delle Autorità tecniche e della loro legittimazione.

A livello internazionale, non solo tutte le raccomandazioni Ocse vanno nel senso di un'applicazione selettiva dell'AIR, ma è interessante notare che, nel campo delle Autorità indipendenti, proprio l'Autorità britannica di regolazione del settore energetico, Ofgem, sicuramente il campione europeo in tema di AIR tra le Autorità di regolazione dell'energia europee, riporti nell'ultima relazione annuale di aver effettuato solo quattro procedure di AIR nel periodo aprile 2007 – marzo 2008, nonostante che le decisioni regolatorie rilevanti adottate nello stesso periodo siano ben più numerose [Ofgem, 2008, 45-46].

Se una soluzione selettiva è quindi da preferire, resta aperto il non facile problema di come provvedere a identificare i casi a cui applicare l'analisi di impatto (e, inversamente, della profondità dell'analisi economica). Soluzioni basate su indicatori di inclusione/esclusione appaiono a volte troppo meccanicistiche. Una soluzione diversa alla difficile questione della selezione dei casi da sottoporre ad AIR è quella di aprire una discussione pubblica su questo argomento con i soggetti interessati. Questa ipotesi ha il pregio di coinvolgere operatori, consumatori e portatori di interesse organizzati nella decisione di selezione, e di permettere un utilizzo efficace delle risorse disponibili, senza svilire la qualità dell'AIR. Tuttavia, non è facile da realizzare, sia per i tempi che implica, sia perché richiede una propensione alla pubblicazione della "agenda regolatoria" che, pur essendo stata acquisita da tempo nel panorama dei regolatori anglosassone, è ancora un'eccezione alle nostre latitudini (l'Aeeg ha avviato da alcuni anni una pianificazione strategica triennale e operativa annuale di cui dà conto pubblicamente sul proprio sito internet e nelle audizioni generali annuali).

Una soluzione "mista" potrebbe essere quella di prevedere una "classe" di provvedimenti di regolazione a cui applicare comunque l'AIR e un'altra "classe" di provvedimenti per i quali lasciare discrezionalità caso per caso. La "classe" del primo tipo dovrebbe essere costituita da un numero molto ristretto di provvedimenti generali di grande importanza: nel caso della regolazione dei servizi di pubblica utilità, una siffatta "classe" del primo tipo potrebbe essere costituita, ad esempio per le autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità, dai provvedimenti di revisione quadriennale della regolazione infrastrutturale, sia per quanto riguarda le tariffe di rete sia per quanto riguarda la qualità del servizio. La revisione quadriennale, infatti, in accordo con le tempistiche del price-cap tariffario applicato ai servizi infrastrutturali, interessa un numero di provvedimenti di grande rilevanza ma assai limitato anno per anno, e quindi genera un numero di analisi di impatto gestibile; inoltre, la caratteristica periodica di questi provvedimenti permette di coniugare al meglio l'analisi di impatto con l'analisi degli effetti della regolazione vigente, dando luogo a un'effettiva sincronia tra AIR (del periodo successivo) e VIR (del periodo precedente).

Il collegamento stretto tra analisi *ex-ante* delle proposte e valutazione *ex-post* della regolazione in essere è in effetti una delle linee più caratterizzanti l'approccio dell'Autorità per l'energia [Torriti *et al.*, 2009] ed è foriero di numerosi benefici: «da una parte la riflessione in ordine alle difficoltà incontrate in sede di applicazione (*compliance analysis*) consente di correggere e migliorare le regole, dall'altro la valutazione successiva permette

di considerare in concreto la persistente rilevanza, necessità ed adeguatezza delle regolazioni generali in risposta all'esigenza di residualità della regolazione» [Rangone, 2008].

Non si può negare in definitiva che la decisione finale sull'ampiezza e la numerosità dei temi di regolazione da sottoporre ad AIR implichi un buon grado di discrezionalità da parte del regolatore; di conseguenza, non si può nemmeno escludere che un domani il giudice amministrativo richieda alle Autorità di motivare la mancata applicazione dell'AIR – anche se in tal caso dovrebbe accettare come motivazione valida l'impossibilità tecnica, a risorse finite, di estendere l'AIR a tutti i provvedimenti di regolazione, qualora ovviamente l'Autorità dimostri di effettuare davvero un numero ragionevole di analisi di impatto ogni anno.

3.5. *Il controllo sull'applicazione dell'AIR nella regolazione indipendente*

Una volta assunto che le decisioni concrete nell'attuazione dell'AIR richiedono inevitabilmente una certa dose di discrezionalità da parte del regolatore, a partire dalla scelta di quali decisioni sottoporre a un'analisi sufficientemente approfondita, si può completare questa disamina del rapporto tra indipendenza e AIR toccando uno dei punti più delicati: chi effettua il monitoraggio e controlla l'effettiva applicazione dell'AIR da parte delle Autorità indipendenti?

Prima di provare a dare una risposta, sono necessarie due constatazioni di fatto. La prima è che l'AIR si è sviluppata in contesti istituzionali, come quello statunitense e quello britannico, fortemente basati da una parte sulla expertise delle agenzie/autorità regolatorie e dall'altra sul ruolo di uffici di valutazione come l'OIRA (*Office for Information and Regulatory Affairs*) statunitense e il britannico NAO (*National Audit Office*). Nel contesto istituzionale italiano, non si vede un'agenzia o un organismo di *evaluation* dotato della stessa forza, autorevolezza e competenza tecnico-economica. La seconda constatazione è che il modello di *accountability* al Parlamento delle AIR delle Autorità indipendenti disegnato dalla legge n. 229/2003 oggettivamente non ha funzionato: un po' per la vaghezza della norma, ma soprattutto perché non è mai stata attivata una discussione pubblica nel Parlamento sull'attuazione di questa norma [La Spina, Cavatorto, 2008].

Qualunque soluzione tradizionale, di tipo «vincolistico» [Natalini e Sarpi, 2009], quale quella disegnata dal Regolamento di attuazione (DPCM n. 170/2008) previsto dalla legge 246/2006 che affida al Dipartimento degli affari giuridici e legali (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri la verifica dell'attuazione dell'AIR da parte delle amministrazioni centrali, è destinata – se applicata alle Autorità indipendenti – o al fallimento o al tradimento dell'indipendenza stessa.

Non costituisce invece, a parere di chi scrive, un tradimento dell'indipendenza la verifica della procedura AIR (o dei motivi della sua mancata applicazione) da parte del giudice amministrativo. Al contrario, visto che le Autorità indipendenti sono forse le uniche amministrazioni operanti a livello nazionale che effettuano la consultazione, e che gli ultimi orientamenti della giurisprudenza amministrativa vanno nella direzione di ritenere ineludibile questa prassi anche in mancanza di un preciso vincolo legislativo, va visto con favore l'interesse del giudice per le procedure AIR; il vaglio giurisdizionale, anche in questo caso, dovrebbe ovviamente limitarsi alla verifica degli aspetti procedurali – e massimamente dei profili partecipativi – mentre, nel caso di mancata applicazione dell'AIR, dovrebbero essere considerate ammissibili motivazioni relative all'impossibilità pratica di svolgere un numero eccessivo di analisi in un dato periodo di tempo (ad esempio un anno), atteso naturalmente che il numero di AIR effettivamente dimostrabili nello stesso periodo non sia nullo o trascurabile.

E tuttavia, il ruolo ineludibile del giudice amministrativo, lungi dal costituire una minaccia dell'indipendenza (al contrario, il vaglio giurisdizionale è un elemento essenziale dell'indipendenza) non costituisce una soluzione al problema di quale debba essere il centro di verifica della policy dell'AIR per le autorità indipendenti. Per diversi motivi: in primo luogo perché il vaglio giurisdizionale si esercita solo in alcuni casi, e deve essere considerato che un'AIR ben condotta ha tra i propri effetti anche la riduzione del contenzioso, dal momento che le osservazioni dei soggetti interessati dovrebbero essere state adeguatamente tenute in conto fin dalla consultazione; in secondo luogo, perché la natura procedurale-legalistica della verifica del giudice amministrativo non riesce a entrare nel merito delle scelte tecnico-economiche che sono il sale di ogni analisi di impatto.

La soluzione va dunque ricercata proprio nei soggetti interessati dalla regolazione, tanto gli operatori "regolati" quanto i consumatori. E' la loro voce, soltanto la loro voce, che può esprimere un giudizio sull'efficacia complessiva dell'introduzione dell'AIR nelle autorità indipendenti. Ma come fare? Non è certo una cosa semplice, ma uno spunto è offerto dall'esperienza della Commissione europea. L'idea di un rapporto di valutazione, commissionato da ogni Autorità indipendente a un istituto di valutazione che vada a rilevare la voce dei soggetti interessati, non è poi così peregrina, se anche la Commissione europea ha utilizzato strumenti di questo tipo e, soprattutto, ha pubblicato il rapporto finale di valutazione esterna, pur in presenza di giudizi di notevolissima franchezza tra cui spicca il seguente: "*The main problem reported was that IAs are too often found to be not objective, i.e. written only to justify a policy option that was chosen independently of the IA. As a result, IAs are largely discredited in the Cabinets as well as in the other EU Institutions*" [Evaluation Partnership 2007, 6].

4. Conclusioni: alcune prospettive di policy

Si applicano *a fortiori* anche all'AIR le sagge considerazioni della Commissione europea in tema di consultazione pubblica: «Non è possibile creare una cultura della consultazione mediante norme di legge, che apporterebbero eccessiva rigidità e rischierebbero di rallentare l'adozione di determinate politiche. La cultura della consultazione si basa invece su un codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi ("*standard*") incentrati su argomenti, tempi, soggetti e modi della consultazione», [Commissione Europea, 2001].

In tema di AIR applicata alle autorità indipendenti, una legge comunque esiste (anzi, come si è visto, più di una), ma non sembra aver funzionato a dovere. Si tratta di una questione delicata, che tocca nelle fondamenta la stessa indipendenza degli organismi di regolazione; è bene quindi, a conclusione di questa breve rassegna, chiedersi in che misura sono necessarie modifiche legislative e in che misura sono necessarie altre modalità di *policy enforcement*.

Senza ripetere qui i suggerimenti già avanzati da ASTRID in altra occasione (in particolare, il più volte citato contributo di N. Rangone, 2008 a cui si rinvia), e rimarcando il carattere squisitamente personale di queste note, un'eventuale *revisione legislativa* dell'art. 12 della legge 229/03 potrebbe essere l'occasione per:

- chiarire in via definitiva il campo di applicazione, preferendo all'indeterminatezza soggettiva un'elencazione precisa dei soggetti tenuti al rispetto di tale norma e precisando meglio il rapporto tra le norme settoriali nel frattempo intervenute e la norma primaria a carattere generale; l'occasione sarebbe propizia anche per riconsiderare l'esclusione, oggi presente nel testo di legge, dell'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, allo scopo di valutare se l'AIR non dovrebbe essere prevista quando essa adotta

“decisioni con impegni” che hanno natura prescrittiva, pur innestandosi in un procedimento strettamente individuale (si rinvia, in questo stesso volume, al contributo di G. Mazzantini);

- prevedere esplicitamente la selettività di applicazione dell’AIR ad alcuni provvedimenti di regolazione (non a tutti, ipotesi impraticabile nella realtà e che porta di fatto a eludere il senso della norma o a vanificare la serietà delle analisi), lasciando però alle singole autorità il compito di definire, con propri regolamenti, i criteri di selezione dei casi – in base a modalità diverse che possono spaziare dalla classificazione dei provvedimenti di regolazione a forme partecipate della selezione all’applicazione di criteri quantitativi di selezione; in ogni caso, le autorità dovrebbero da una parte avere riconosciuto il diritto a una elevata discrezionalità di scelta, compensata dall’obbligo di motivazione della mancata applicazione dell’AIR allo specifico provvedimento di regolazione;
- fissare alcuni requisiti minimi di carattere generale per l’applicazione dell’AIR da parte delle autorità indipendenti: tra questi, in particolare, il carattere processuale e pubblico dell’AIR (da cui la necessità che essa venga pienamente integrata nel corso del procedimento di regolazione fin dal suo avvio) e l’integrazione tra analisi di impatto *ex-ante* e valutazione degli effetti *ex-post*. Elevata flessibilità dovrebbe comunque essere lasciata alle singole autorità, a cui spetterebbe di definire, nell’ambito della propria autonomia, le modalità concrete di effettuazione delle analisi di impatto nei singoli casi;
- prevedere un Rapporto periodico di ciascuna autorità sulla propria esperienza di applicazione dell’AIR, rapporto per il quale ogni autorità potrebbe essere tenuta ad affidare periodicamente uno studio di valutazione a un istituto di riconosciuta competenza, basato non solo sulla verifica del rispetto dei requisiti minimi di legge e delle norme autoregolamentari delle singole autorità, ma anche sulle evidenze esterne dell’ “impatto dell’AIR”, da valutarsi in termini sia di effettiva minimizzazione degli oneri amministrativi a fronte dell’efficacia e della stabilità della regolazione, sia in termini di giudizi formulati dai principali soggetti regolati e delle associazioni dei consumatori.

Tuttavia, non c’è dubbio che non sarà la revisione di una norma legislativa a promuovere una politica pubblica – come quella dell’introduzione dell’AIR nelle autorità indipendenti – che finora ha stentato a decollare, salvo alcune eccezioni. L’implementazione di questa *policy* attiene quindi non solo e non tanto alla riedizione dell’art. 12 della legge n. 229/2003 ma piuttosto alle risorse che verranno investite – non solo dalle autorità di regolazione, ma anche e forse soprattutto dalle imprese operanti in contesti regolati – come anche dallo sviluppo di “comunità di pratiche”, che si potranno creare sia tra le autorità di regolazione di diversi settori in Italia, sia tra le autorità dello stesso settore a livello europeo. A questo proposito risulterà cruciale anche il contributo delle scuole di alti studi sulle amministrazioni pubbliche, delle università e dei centri indipendenti di ricerca economica, tecnica e giuridica nel mettere a punto strumenti e modelli di analisi costi/benefici concretamente attivabili nell’ambito dei procedimenti delle autorità indipendenti, anche sulla base dei dati quantitativi di cui soggetti regolati dispongono.

BIBLIOGRAFIA

AGCM – Autorità garante per la concorrenza e il mercato [2001], “Riforma della regolazione e promozione della concorrenza, Segnalazione al Parlamento e al Governo, 20 dicembre 2001

AGCM – Autorità garante per la concorrenza e il mercato [2008], “Analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza: linee guida e applicazione al caso della Regione Toscana”, Note e ricerche

- Assonime – Associazione italiana fra le società italiane per azioni [2003], *Autorità indipendenti: garanzie procedurali*, Note e Studi, n. 43, febbraio 2003
- AEEG – Autorità per l'energia elettrica e il gas [2005a], “Linee guida per l'introduzione dell'AIR nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas”, Allegato alla deliberazione 31 marzo 2005, n. 58/05, www.autorita.energia.it
- AEEG – Autorità per l'energia elettrica e il gas [2005b], “Avvio della sperimentazione triennale della metodologia di Analisi di impatto della regolazione - AIR - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas”, deliberazione 28 settembre 2005, n. 203/05 www.autorita.energia.it
- AEEG – Autorità per l'energia elettrica e il gas, [2008], Guida per l'analisi dell'impatto della regolazione nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, Allegato alla deliberazione 3 ottobre 2008, GOP 46/08, www.autorita.energia.it
- Bruzzone G. (a cura di) [2008], *Poteri e garanzie nel diritto antitrust. L'esperienza italiana nel sistema della modernizzazione*, Il Mulino
- Camera dei Deputati, Commissione I [2000], “Le autorità amministrative indipendenti. Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva”, *Indagini conoscitive e documentazioni legislative*, 31: 203-226.
- Cannata F., M. Quagliariello [2007], “Analisi d'impatto della regolamentazione bancaria: metodologie e applicazioni”, *Mercato concorrenza e regole*, a. IX, n. 1, aprile 2007, 161-189
- Cassese S. [1999], “Negoziazione e trasparenza nei procedimenti davanti alle autorità indipendenti”, in: *Il procedimento davanti alle autorità indipendenti*, Quaderni del Consiglio di Stato, 5: 37-42, Torino: Giappichelli
- Cecot C., R. Hahn, A. Renda, L. Schrefler [2008], “An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU”, *Regulation and Governance*, 2, 405-424
- Chieppa R. [2005], “Tipologie procedimentali e contraddittorio davanti alle Autorità indipendenti”, intervento al convegno “Imparzialità e indipendenza delle *Authorities* nelle recenti dinamiche istituzionali e amministrative”, Consiglio di Stato, 14 dicembre 2005, www.giustizia-amministrativa.it
- Clarich M. [2005], *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino.
- Commissione Europea [2001], “La *Governance* Europea”, Libro Bianco COM (2001)428 definitivo/2, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf.
- Commissione Europea [2002], “L'impatto della regolazione”, Comunicazione Com (2002) 276 def.
- CONSOB – Commissione nazionale per le società e la borsa [2007], “Norme regolamentari di attuazione dell'articolo 23 della legge n. 262 del 28 dic. 2005 concernente i procedimenti per l'adozione di atti di regolazione”, Documento di consultazione 24 aprile 2007.
- Evaluation Partnership [2007], *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System, Final Report*, 2007, Final report, submitted to EC Secretariat General www.ec.europa.eu/governance/impact/docs
- ISVAP – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo [2008], “Schema di regolamento sull'applicazione dei principi di cui all'articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262, in materia di procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali dell'ISVAP”, Documento di consultazione n. 28/2008, www.isvap.it
- Jacobs, S. [2006], “Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making” Working Paper, Jacobs and Associates Inc., Washington, DC.
- La Spina A., S. Cavatorto [2008] *Le Autorità indipendenti*. Il Mulino
- Lo Schiavo L. [2003], *Riforma delle autorità indipendenti di regolazione, accountability e processi di consultazione*, *Azienda pubblica*, anno XVI, numero 3, maggio-giugno 2003, pag. 229-244
- Natalini A., F. Sarpi [2009], *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, *Giornale di diritto amministrativo*, in corso di pubblicazione

- OECD [2001], *Regulatory Reform in Italy*, Parigi, Oecd
- Ofgem [2008], *Annual Report 2007/8*, <http://www.ofgem.gov.uk>.
- Pera A. [2008], “Le decisioni con impegni tra diritto comunitario e diritto nazionale”, in: Bruzzone (a cura di) (2008), p. 61-134
- Radaelli C., F. de Francesco [2007], *Regulatory Quality in Europe. Measures, Concepts and Policy Process*, Manchester, Manchester University Press
- Radaelli, C. [2009], “The political consequences of regulatory impact assessment”, paper presentato alla Conferenza “*Governing the Regulatory State? Comparing Strategies and Instruments*”, British Academy, London (UK), 15 gennaio 2009
- Rangone N. [2006], “Impatto delle analisi delle regolazioni su procedimento, organizzazione e indipendenza delle Autorità”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 39, 3°- 4° trimestre 2006, n. 153-154, p. 79-96
- Rangone N. [2008], “Autorità indipendenti e AIR”, contributo per il Gruppo di lavoro ASTRID “La riforma delle Autorità indipendenti”, *mimeo* (coordinatori: Marco D’Alberti e Alessandro Pajno)
- Senato della Repubblica [2008], “L’AIR entro un’Autorità indipendente”, fascicolo a cura del Servizio per la qualità degli atti normativi, Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l’analisi di impatto degli atti *in itinere*, XVI legislatura, n. 12, dicembre 2008
- Torriti J., L. Lo Schiavo, E. Fumagalli [2009], “L’AIR nella pratica di una Autorità indipendente. L’esperienza dell’Autorità per l’energia di applicazione dell’AIR alla regolazione della qualità del servizio”. *Mercato Concorrenza e Regole*, in corso di pubblicazione.
- WS Atkins Management Consultants and Oxera [2001], “External Efficiency Review of Utility Regulators”, Final Report for HM Treasury, www.hm-treasury.gov.uk.

SIMONETTA CERILLI

L' AIR NELLE REGIONI

1. *Lo stato dell' arte*

La complessa ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni derivante dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e la conseguente esigenza di garantire un equilibrio in termini di coerenza e unitarietà dell'ordinamento giuridico complessivamente inteso hanno conferito alla problematica della qualità della regolazione un rilievo particolare.

Sul versante statale, dopo una lunga fase di sperimentazione - avviata nel 1999 e rivelatasi assai faticosa e dagli esiti incerti - con la legge di semplificazione n. 246/2005 si è cercato di mettere a regime l' AIR, prevedendone un' applicazione generalizzata. L' articolo 14 della legge ha definito la natura e le funzioni dell' AIR, rinviando a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri l' individuazione delle tipologie sostanziali e dei casi di esclusione, nonché la definizione di criteri generali, di procedure e di modelli di analisi. Con il d.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170 è stata recentemente definita una prima parziale disciplina attuativa.

Con l' accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007 è stata data attuazione all' articolo 2 della legge n. 246/2005. Tale disposto ha introdotto l' articolo 20-ter nell' ambito della legge 59/1997 che prevede la conclusione, in sede di Conferenza permanente, di accordi tra Stato, Regioni e Autonomie locali diretti a definire principi, criteri e strumenti per il miglioramento qualità regolazione nonché a concordare modalità omogenee di analisi di impatto ex ante e ex post della regolazione. La finalità dell' accordo - cui peraltro non è stata finora data attuazione - mirava appunto a fornire una cornice unitaria entro cui ricondurre le diverse esperienze in materia di analisi di impatto.

Sul versante regionale a partire dal 2001 si è manifestato interesse per lo strumento della valutazione d' impatto, interesse che ha trovato conferma nell' avvio di numerose sperimentazioni e, in alcuni casi, nella previsione dell' Air in disposizioni statutarie e legislative.

Quasi tutte le regioni hanno partecipato a programmi di formazione e sperimentazione AIR organizzati dal Formez per conto del Dipartimento della Funzione pubblica. In alcuni casi, ad es. in Toscana e in Friuli Venezia Giulia, l' organizzazione di attività di formazione del personale regionale e l' avvio di una fase di sperimentazione sul campo sono stati il frutto di iniziative autonome. I due cicli di attività organizzati dal Formez (rispettivamente nel 2002-2004 e nel 2005-2007) hanno visto la partecipazione di quindici regioni a corsi di formazione e di undici regioni alla sperimentazione sul campo. Di queste ultime, alcune (Piemonte, Umbria e Campania) hanno condotto l' AIR su più di un provvedimento normativo.

Queste prime esperienze di AIR avrebbero dovuto innescare un processo di introduzione graduale dell' analisi nelle amministrazioni regionali, finalizzato ad una messa a regime dell' istituto in un arco temporale di medio periodo. La messa a regime di un processo di AIR è infatti un' attività complessa, che richiede l' adeguamento del processo giuridico-legislativo, l' acquisizione di nuove competenze da parte del personale, modifiche all' assetto organizzativo che garantiscano strutture adeguate alla realizzazione dell' analisi e, non ultimo, il superamento di resistenze burocratiche e culturali interne all' amministrazione.

L'applicazione concreta dello strumento è, ad oggi, ancora decisamente limitata. A parte qualche eccezione, non si va oltre la previsione formale, contenuta in disposizioni statutarie o legislative, di un'attività di AIR a regime mentre nella maggior parte dei casi è rara, se non inesistente, una disciplina attuativa dell'istituto nonché effettive ricadute di tali disposizioni di principio sull'assetto organizzativo. L'attività concretamente realizzata è circoscritta a qualche analisi di impatto condotta, occasionalmente e a titolo sperimentale, su singoli provvedimenti normativi.

2. Le disposizioni normative

Attualmente undici sono le Regioni che hanno approvato un nuovo Statuto a seguito della riforma costituzionale del 2001. In tutti i nuovi Statuti sono presenti disposizioni di carattere generale in materia di qualità della legislazione, semplificazione e riordino normativo. Solo in alcuni, però, vi è un esplicito riferimento alla valutazione ex ante ed ex post degli atti normativi.

E' questo il caso dei seguenti Statuti:

- *Regione Emilia Romagna (l.r. 31 marzo 2005, n. 13), art. 53, comma 1 e 3:*
«Le leggi e il regolamento dell'Assemblea legislativa prevedono procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi. Prevedono altresì forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite.
Il Regolamento definisce le procedure, le modalità e gli strumenti di cui al comma 1 [...]»;
- *Regione Marche (l.r.stat. 08 marzo 2005, n. 1), art. 34, comma 2 e 3*
«Le proposte di legge assegnate alle commissioni sono accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione.
Nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio - Assemblea legislativa sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della normazione.»;
- *Regione Umbria (l.r. 16 aprile 2005 n.21), art. 61 comma 2:*
«La Regione assicura la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l'analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità».
Emilia Romagna e Umbria hanno effettuato, con il supporto del Fornez, un'attività di formazione in materia di AIR e sperimentazioni operative rispettivamente su tre e due provvedimenti normativi. La Regione Marche ha attribuito la realizzazione dell'analisi al Servizio Attività istituzionali, legislative e legali prevedendo esplicitamente, tra le competenze degli altri servizi della Giunta regionale, il supporto al Servizio Attività istituzionali, legislative e legali per lo svolgimento dell'attività di analisi. E' previsto l'avvio di una fase sperimentazione AIR.
- *Regione Sardegna (l.r. stat. 10 luglio 2008, n. 1), art. 31 comma 1:*
«[...]Il Consiglio regionale assicura la qualità della normazione anche attraverso l'analisi di impatto, l'analisi di fattibilità e la valutazione dell'attuazione delle leggi e predisporre gli strumenti e le misure organizzative necessarie.»;
- *Regione Lombardia (l.r. stat. 30 agosto 2008, n. 1) art. 44, comma 2*
«La legge regionale stabilisce i casi nei quali i testi normativi sono accompagnati da una relazione sull'analisi tecnico normativa del testo e sull'impatto della regolazione proposta [...]».

Entrambe queste regioni erano già intervenute a disciplinare in via legislativa la materia.

La Regione Lombardia, con l'art. 2 della l.r. n. 1/2005, ha introdotto l'analisi di impatto sulle proposte di legge e regolamento predisposte dalla Giunta regionale. A questa previsione normativa è stata data una prima attuazione a carattere sperimentale con la

deliberazione della Giunta regionale. n. 1592/2005 «*Introduzione dell'analisi preventiva di impatto della regolazione (AIR) nell'attività legislativa della Regione Lombardia*». La delibera ha dato avvio a una fase di sperimentazione della durata di 9 mesi. Il progetto, supportato dal Consorzio MIPA, ha coinvolto funzionari e dirigenti della Giunta e del Consiglio regionali, della Confindustria lombarda e di Unioncamere Lombardia. Al termine della sperimentazione è stato redatto un manuale di pratiche Air ad uso interno. Nella comunicazione alla Giunta regionale del 02.02.2007, avente ad oggetto la conclusione della prima sperimentazione Air, è stata prevista la prosecuzione della stessa su uno o due casi nel 2007.

La Regione Sardegna con la l.r. n. 11/2006 (art. 33) aveva previsto, prima dell'approvazione della statuto, l'obbligo di effettuare l'Air sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese, affidandone la realizzazione al proponente con il supporto di apposite strutture di valutazione da istituire. La relazione Air è stata inizialmente limitata ai contenuti della scheda preliminare di cui alla Dir. P.C.M. 27 marzo 2000.

Le regioni Basilicata e Piemonte hanno disciplinato in via legislativa la materia, senza tuttavia introdurre espliciti riferimenti all'Air delle disposizioni statutarie.

La Basilicata è stata la prima regione italiana ad emanare una legge in materia di analisi di impatto della regolazione (l.r. n. 19/2001). Nonostante il richiamo formale all'Air, anche in questo caso l'utilizzo in seno agli organi legislativi regionali è sostanzialmente limitato. Con deliberazione di giunta. n. 2017/2005 la competenza in materia di analisi di impatto dell'imposizione fiscale regionale è stata attribuita all'ufficio «Risorse Finanziarie, Bilancio e Fiscalità regionale». Più di recente, con deliberazione di giunta n. 1451/2008 l'analisi di impatto sociale delle normative e della regolazione amministrativa è stata annoverata tra i compiti dell'Osservatorio delle politiche sociali.

La Regione Piemonte richiama espressamente l'Air nell'art. 3 della l.r. n. 13/2005 definendo lo strumento e i contenuti dell'analisi e prevedendo l'individuazione da parte della Giunta regionale dei casi da sottoporre ad Air. E' stato inoltre attivato un gruppo di lavoro multidisciplinare, composto da dirigenti e funzionari di giunta e di consiglio, finalizzato a sperimentare l'Air su alcune iniziative legislative in ordine a tematiche prescelte.

Il Friuli Venezia Giulia ha organizzato, nel 2003, un percorso di formazione per la maggior parte dei dipendenti e, nel 2005, ha realizzato una sperimentazione su due provvedimenti normativi. Sebbene nel 2004 fosse stato istituito un «Servizio per la qualità dell'azione amministrativa e Air» l'attività di Air si è sostanzialmente arenata. Oggi l'applicazione dell'analisi di impatto all'istruttoria legislativa è prevista nel percorso di qualità dei provvedimenti normativi approvato dalla giunta regionale con deliberazione n. 1847/2005.

3. *L'esperienza toscana*

La Regione Toscana è stata la prima regione italiana ad avviare nel luglio 2001 - con il progetto speciale «*Una Toscana più efficiente e meno burocratica*» - una sperimentazione pluriennale della metodologia di analisi di impatto della regolazione (AIR) finalizzata alla messa a regime delle tecniche di valutazione di impatto.

La *sperimentazione* ha avuto una durata di quattro anni (2001-2004) nel corso dei quali sono stati organizzati quattro cicli annuali di formazione specialistica per il personale coinvolto nei casi oggetto di Air, sono state concluse analisi di impatto su quindici

provvedimenti normativi ed è stato elaborato un Manuale di pratiche AIR, concepito come uno *working progress* da aggiornare via via sulla base degli esiti delle analisi concluse.

L'esperienza realizzata nel corso della sperimentazione ha consentito:

- sul *piano della tecnica di analisi*, di approfondire la conoscenza dell'analisi costi/benefici e delle altre metodologie di valutazione economica nonché di affinare le tecniche di consultazione. In particolare si sono sperimentate forme di consultazione sempre più strutturate, passando da semplici questionari e consultazioni informali a *focus group*, a indagini telefoniche (modalità CATI) e *notice and comment* (modalità CAWI);
- sul *piano organizzativo*, di analizzare una serie di criticità organizzative di cui tener conto nello sviluppo di un modello di funzionamento a regime.

Nel 2006, con la redazione del progetto di «*Messa a regime dell'Analisi di impatto della regolazione – AIR*» - definito in maniera condivisa con le categorie economiche e sociali e con le rappresentanze della comunità scientifica riunite in un apposito Comitato di indirizzo - l'Air, pur non essendo ancora istituzionalizzata, è divenuta una *fase ordinaria del processo legislativo regionale*, sebbene comunque circoscritta ai provvedimenti più significativi, selezionati sulla base dell'agenda normativa regionale e di un apposito set di criteri approvato dalla Giunta regionale con decisione n. 2 del 9 gennaio 2006, su proposta del Comitato di indirizzo.

Con l'approvazione della l.r.22 ottobre 2008 n. 55 «*Disposizioni in materia di qualità della normazione*», l'Air è stata istituzionalizzata, trovando un preciso inquadramento giuridico come strumento di qualità della regolazione. I criteri di selezione degli atti da sottoporre a valutazione, già definiti, confluiranno nel regolamento interno della Giunta regionale di prossima emanazione il quale definirà anche le modalità di svolgimento dell'Air.

Ad oggi sono state concluse analisi di impatto su 20 provvedimenti. Ulteriori analisi sono in corso di svolgimento.

Alla luce dell'esperienza fin qui condotta, nel prosieguo vengono forniti alcuni spunti di riflessione in ordine alla realizzazione di un sistema di Air regionale.

4. Il sistema di Air regionale

Tre fattori appaiono indispensabili per un efficiente funzionamento a regime di un sistema di Air regionale:

- *l'istituzionalizzazione dell'analisi* ovvero il suo inserimento all'interno del processo giuridico-legislativo regionale, quale fase ordinaria dello stesso;
- una forte *consapevolezza del ruolo strategico* svolto dall'Air nella definizione dell'attività normativa da parte degli organi politici e amministrativi regionali. Tale consapevolezza costituisce una sorta di condizione di contesto, in grado di influenzare pesantemente l'efficienza del sistema;
- la definizione di un *modello organizzativo* appropriato allo svolgimento sistematico dell'attività di Air.

In Toscana la legge regionale n. 55/2008, intervenuta al termine della sperimentazione pluriennale, ha provveduto a dare all'Air un preciso inquadramento giuridico, formalizzando il suo inserimento nel processo giuridico legislativo regionale, inserimento che, nei fatti, è avvenuto con l'approvazione dei criteri di selezione e l'individuazione all'interno dell'agenda normativa dei provvedimenti da sottoporre ad Air.

Elementi di criticità permangono invece in ordine agli altri due fattori di funzionamento a regime di un sistema di Air regionale.

4. *Criticità e proposte di policy*

La Toscana ha oggi al suo attivo sette anni di esperienza di analisi di impatto. Nel corso di questi anni, con l'affinamento delle conoscenze e il progressivo accumularsi di una sempre più consistente esperienza sul campo, la percezione delle principali criticità esistenti nella realizzazione dell'attività di Air è variata. Se da un lato alcune criticità sono state superate attraverso interventi che hanno progressivamente accresciuto l'efficienza del sistema¹, dall'altro alcune difficoltà iniziali non paiono oggi altrettanto rilevanti, mentre in altri casi, pur rimanendo attuali le problematiche, ne è cambiata la chiave di lettura.

5.1. *Sensibilità culturale degli organi politici e amministrativi*

Un'analisi dinamica dei problemi incontrati mette in luce l'esistenza di una criticità avvertita sin dall'inizio e tuttora attuale, al punto da potersi identificare come la principale problematica: sebbene negli ultimi anni sia cresciuta l'attenzione verso il tema della qualità della regolazione, gli organi politici e amministrativi della pubblica amministrazione mostrano una scarsa sensibilità all'approccio innovativo alla formazione degli atti regolativi che una politica per la qualità della regolazione necessariamente comporta.

Il radicamento nella pubblica amministrazione. degli strumenti di qualità della regolazione in generale e dell'Air in particolare sconta la mancanza di un'adeguata consapevolezza, da parte degli organi amministrativi e soprattutto politici, circa l'utilità di tali strumenti. In altre parole, una loro istituzionalizzazione richiede necessariamente un cambiamento culturale che accresca la convinzione del decisore politico e della dirigenza in ordine al ruolo strategico rivestito da questi strumenti nella definizione dell'attività normativa.

Questa criticità si riflette:

1. *sull'efficacia della programmazione dell'attività normativa.* Questa rappresenta una delle condizioni necessarie, sebbene non sufficiente, per lo svolgimento a regime delle analisi, in quanto consente di pianificare le attività di Air nonché di inserire nei piani di lavoro individuali, e dunque sottoporre a valutazione, questo tipo di attività. L'esperienza insegna che sovente provvedimenti inseriti in agenda normativa e selezionati ai fini Air subiscono, su input politico, brusche accelerazioni che precludono di fatto la possibilità di effettuare l'analisi;
2. *sulla motivazione e sull'apporto del personale coinvolto nei gruppi di lavoro,* in quanto si presta ad alimentare resistenze interne. Questo tipo di approccio all'attività normativa viene, nei fatti, percepito come estraneo perché molto distante dalle modalità consolidate con le quali si procede alla formazione degli atti regolativi. Sovente dirigenza e

¹ In particolare: a) l'adozione dell'agenda normativa strategica regionale, che ha consentito di programmare l'attività normativa; b) la definizione di criteri di inclusione e di esclusione, per circoscrivere l'Air ai provvedimenti con il maggior impatto esterno, e l'esplicitazione delle modalità di valutazione economica sulla base del principio di proporzionalità dell'analisi; c) la costituzione di un nucleo centrale di competenze specializzate presso la D.G. della Presidenza che ha partecipato sin dall'inizio all'esperienza AIR, sviluppando sulla base dell'esperienza una professionalità e un bagaglio tecnico specifici, in particolare nelle fasi di valutazione economica e di consultazione, d) la strutturazione di un portale AIR per la divulgazione dei materiali e la realizzazione di *notice and comment*; e) l'acquisizione di un programma specifico per indagini CAWI complesse; f) la realizzazione di quattro cicli annuali di formazione specialistica per il personale. Il coinvolgimento nelle scelte di un Comitato di indirizzo ha infine consentito di coinvolgere nella realizzazione del sistema di AIR regionale sia i rappresentanti delle associazioni di categoria che delle principali università toscane.

personale vivono l'Air solo come un carico di lavoro aggiuntivo, un appesantimento dell'iter procedurale di formazione della norma, che sottrae disponibilità di risorse umane e di cui non si comprende, o si sottovaluta, l'utilità. L'esistenza di siffatte resistenze finisce con il de-responsabilizzare i soggetti facenti parte dei gruppi di lavoro e quindi impatta *sull'efficacia del modello organizzativo* adottato per la realizzazione dell'Air.

L'attività va dunque necessariamente supportata:

- da un durevole sostegno politico che promuova un nuovo approccio culturale;
- da una forte comunicazione istituzionale interna circa lo strumento, le sue finalità e l'impegno richiesto, che può risultare rilevante, sebbene concentrato su un arco temporale definito;
- da un investimento di risorse finalizzato all'apprendimento e al riorientamento del personale.

In questo contesto, l'inquadramento giuridico dell'attività di Air può contribuire in parte al superamento di questa problematica.

5.2. Risorse umane e modello organizzativo

Alla luce della criticità appena descritta, rilevante diviene la *scelta del modello organizzativo da adottare per lo svolgimento dell'Air*.

Il modello organizzativo prescelto per il sistema di Air regionale dovrebbe:

- promuovere la *diffusione della cultura di Air* all'interno della struttura regionale;
- costruire una *comunità professionale* in possesso di un'*expertise* specifica, evitando il rischio di de-responsabilizzazione dei soggetti facenti parte dei gruppi di lavoro;
- assicurare *tempi di esecuzione* dell'analisi conformi alle esigenze del processo giuridico legislativo;
- garantire il monitoraggio dell'uniformità del processo e della qualità della Air prodotte.

In merito alla strutturazione di una comunità professionale, vale la pena di osservare che per lo svolgimento delle fasi più tecniche dell'Air, ovvero quelle di valutazione economica e di consultazione, la formazione in aula, per quanto completa, non è sufficiente, mentre *risulta essenziale una rilevante formazione sul campo*. Questo tipo di attività richiede, infatti, una specializzazione che si costruisce nel tempo attraverso la pratica e, in fase iniziale, tramite l'assistenza di esperti dedicati.

Il presidio di tali fasi suggerisce pertanto un investimento da parte dell'amministrazione nella costituzione e nella crescita di un *nucleo tecnico di competenze specializzate* in grado di gestire le fasi di valutazione economica e di consultazione dei vari casi Air sfruttando le economie di scala connesse all'esperienza via via accumulata.

Secondo questa soluzione organizzativa, andrebbe creata una figura di referente Air per ogni direzione generale dell'ente regionale e i gruppi di lavoro Air dovrebbero essere costituiti da:

- una componente variabile in funzione del provvedimento Air sotto esame (referente Air della direzione, interessata, funzionari di settore esperti della materia oggetto del provvedimento e funzionari giuridico-legislativi);
- una componente stabile costituita dal nucleo tecnico di competenze specialistiche (economiche, statistiche, sociologiche). Tale nucleo integra la componente variabile, svolgendo direttamente alcune fasi operative connesse alla valutazione economica e alle consultazioni nonché funzioni di coordinamento delle attività statistico-informatiche e di indirizzo e controllo della qualità delle Air prodotte.

L'organizzazione e il coordinamento del gruppo di lavoro e la messa a punto dei documenti conclusivi dell'analisi dovrebbero competere al referente Air di direzione generale e ai funzionari di settore.

5.3. Supporti informativi

L'Air è un'attività complessa nel cui sistema sono presenti molteplici flussi informativi in entrata e in uscita, nonché flussi interni all'analisi. In particolare, il processo necessita di notevoli informazioni in input, ed è, a sua volta, produttore di molti dati e informazioni di varia natura, sia quantitativi che qualitativi.

I supporti informativi possono risultare carenti perché sovente le informazioni, pur essendo state prodotte, non sono inserite in un circuito che le renda conoscibile e utilizzabili ai fini dell'Air.

Fatto salvo il necessario presupposto organizzativo - ovvero l'individuazione di soluzioni idonee e praticabili ai problemi di inserimento, memorizzazione, elaborazione e divulgazione dei dati - il processo di Air regionale dovrebbe essere dotato di un *sistema informativo di supporto all'analisi* per la gestione dei dati e la loro divulgazione.

Il sistema informativo a supporto dell'attività di Air è caratterizzato dalla prevalenza della componente informativa su quella tecnologica e dovrebbe essere strutturato in modo integrato e flessibile al fine di:

- tener conto di tutte fonti esistenti sia di natura statistica che amministrativa;
- assicurare:
 - a. la *gestione dei dati* raccolti e prodotti²;
 - b. la *gestione e la documentazione delle informazioni in uscita* dal processo (documentazione finale dei casi Air);
 - c. la *partecipazione al processo* (gestione dei profili di accesso, divulgazione della documentazione finale, strutturazione e gestione del sito web Air).

La Toscana, pur avendo effettuato la progettazione di fattibilità di un sistema informativo di supporto all'Air, non ne ha ancora intrapreso la realizzazione, con la sola eccezione della strutturazione di uno specifico sito web Air che viene utilizzato per lo svolgimento di *notice and comment* e in cui sono resi disponibili tutti i materiali definitivi prodotti dalle analisi di impatto, nonché il Manuale di pratiche Air.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. , *L'Analisi di Impatto della regolamentazione/Le esperienze regionali*, in collana «Materiali» n.14, a cura del Formez, Roma, pp.230, ottobre 2003

Atti del Convegno *La qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali*, Napoli Maschio Angioino, ottobre 2003, in Rivista «Iter Legis», 2004, n. 2/3 monografico.

La qualità della regolazione delle regioni italiane. Risultati di un'indagine, a cura di Federico Basilica – , Santarcangelo di Romagna (RN), Maggioli Editore, 2005, pp. 238 -535.

AA.VV., *L'analisi di impatto della regolamentazione/Le esperienze regionali 2003/2006*, , in collana Materiali n.20, a cura del Formez , Roma, marzo 2006, pp.159

² *Flussi informativi esterni*, derivanti da fonti ufficiali statistiche e amministrative e da fonti non ufficiali, eventualmente da valicare, e *flussi informativi interni* all'analisi quali: dati provenienti da indagini ad hoc realizzate per il singolo caso AIR; dati raccolti tramite consultazioni; dati provenienti da elaborazioni ad hoc, ad es. elaborazioni su archivi, costruzione di indicatori, simulazioni di scenario, stime.

OCSE, *Esame OCSE sulla riforma della regolazione Italia: Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo*, Dipartimento della Funzione Pubblica- Formez., Roma, 2007, pp158,

Formez, *Medaglioni aggiornati 2008 Regioni, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte Toscana*, in http://semplificazione.formez.it/semplificazione_documenti_home

Camera dei deputati-Servizio studi, Senato della Repubblica-Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'accordo tra Governo, regioni e autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della legislazione*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 2007. - 329 p. ;

Commissione parlamentare per la semplificazione, Nota breve *La qualità della legislazione nei nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Camera dei deputati, Senato della Repubblica, Roma, 2008, n.1, pp. 4

Elisabetta Catalani, *L'analisi di impatto della regolamentazione a livello statale e regionale: alcune riflessioni*, Università degli Studi di Firenze, Corso di perfezionamento e specializzazione in «La qualità della normazione e, in particolare, la formazione e la valutazione delle leggi» anno accademico2007/2008, Lezione n. 9, 11 aprile 2008, <http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/Oli/Corso-qualita-normaz-UNIFI/Indice.as>

Regione Toscana, Giunta regionale, *Progetto di fattibilità per la messa a regime dell'Analisi di Impatto della Regolazione e relativi allegati*, Firenze, 2005 pp.42 in <http://www.regione.toscana.it/legislazioneeprogrammazione/agenda/index.html>, voce Documentazione – Archivio AIR

Regione Toscana, Giunta Regionale *Archivio AIR effettuate 2001-2007*, in <http://www.regione.toscana.it/legislazioneeprogrammazione/agenda/index.html>, voce Documentazione – Archivio AIR

CARLO PAPPAGALLO

L'AIR NEI COMUNI

Un censimento completo delle discipline che i Comuni italiani abbiano introdotto, anche solo a livello sperimentale, ovvero delle pratiche relative all'analisi di impatto della regolazione ai fini dell'esercizio delle competenze normative locali che ad essi sono attribuite è, oltre che estremamente faticoso, pressoché impossibile, sia per il numero dei Comuni (oltre 8000, come è noto), sia perché, verosimilmente, l'applicazione di un tale strumento risulterebbe sproporzionato, tenuto conto anche dei costi organizzativi, all'esercizio concreto delle funzioni normative, sovente non complesse e su scala ridotta, della maggior parte, forse, dei Comuni stessi.

Da un'indagine condotta, quindi, *at random* sui siti web di 24 Comuni capoluogo di Provincia, di cui 15 Capoluogo di Regione (9 al Nord, 9 al Centro, 6 al Sud e nelle Isole) *, emerge che soltanto in 3 fra essi (Lucca, Roma e Palermo) è citata l'analisi di impatto della regolazione come strumento per istruire le deliberazioni degli Organi comunali. A Lucca si è svolta la sperimentazione e si è nella fase della messa a regime; a Roma l'AIR è formalizzata nell'art. 4 del regolamento sugli uffici e servizi e ne è in corso una sperimentazione; a Palermo, il regolamento sugli uffici e servizi prevede (artt. 139-142) sia l'analisi tecnico-normativa che l'AIR (anche se la prima, considerata la natura amministrativa degli atti comunali, compresi quelli di natura normativa, si risolve, e difficilmente potrebbe essere altrimenti, in una verifica della legittimità dell'atto alla stregua delle fonti sovraordinate e della correttezza della redazione tecnica del testo).

Il regolamento del Comune di Roma incardina l'AIR nel Dipartimento per le politiche per la semplificazione amministrativa, esplicitamente correlandola, non senza fondamento, alle opzioni di semplificazione, e la finalizza alla valutazione degli effetti sui cittadini, sulle imprese e anche sulla propria organizzazione degli atti normativi e amministrativi generali, compresi gli atti di programmazione e di pianificazione. La medesima disposizione, inoltre, stabilisce che l'AIR si svolga in accordo con "gli standard generali praticati e raccomandati nell'ambito dell'Unione Europea e dei principi e criteri vigenti per gli atti normativi dello Stato".

Si tratta, evidentemente, di una formulazione assai ampia e generosa, che, almeno in linea di massima, è suscettibile di ricomprendere atti, quali, ad esempio, gli strumenti urbanistici, anche generali, la cui natura e complessità presenta grandi difficoltà di analisi e sono presieduti da logiche politiche così pregnanti, da lasciare qualche perplessità in ordine all'adozione dall'AIR. Ovviamente, altri atti di pianificazione, quale quello, sempre a titolo di esempio, del commercio, sembrano, invece, pienamente prestarsi a tale procedimento.

Appropriata appare la precisazione, secondo cui la trama del metodo di analisi debba in qualche modo, fatte salve le inevitabili specificità del livello locale, risultare omogenea agli standard, ai criteri e ai principi europei e nazionali, sia perché essi scontavano (e scontano) una riflessione teorica ed una esperienza ricche e consolidate, sia per l'opportunità di rendere omogenei i risultati in termini di opzioni normative, anche considerando che le norme comunali ben possono costituire applicazioni di normazioni di origine comunitaria, nazionale e/o regionali.

In parte simile, in parte diversa è la formulazione recata dal regolamento degli uffici di Palermo. Anche in esso l'AIR è correlata alla semplificazione ed è applicata a tutti gli atti (statuti, regolamenti, piani ed atti amministrativi in generale – questi ultimi, si presume, ove aventi contenuto normativo e non provvedimentale).

A differenza della disposizione del regolamento di Roma, che fa rinvio ad una disciplina di dettaglio redatta in coerenza con quella comunitaria e nazionale, il regolamento di Palermo prevede un contenuto minimo dell'AIR, che deve individuare innanzitutto se l'intervento normativo sia necessario e, quindi, quale sia quello più efficace, e deve dare conto delle opzioni alternative e della valutazione dei costi e dei benefici derivante dall'intervento regolativo.

Anche il regolamento di Palermo concentra, infine, l'analisi in una struttura, che è individuata nella Segreteria generale, con il supporto dell'Avvocatura comunale e dell'Ufficio sviluppo organizzativo, pur sulla base di una scheda redatta dal settore proponente.

Tale è la situazione registrata, con tutti i limiti (ma le conclusioni non paiono eccessive) di un'indagine a campione: l'AIR non è uno strumento impiegato, o anche solo contemplato a livello locale, se non davvero eccezionalmente. Eppure, le competenze e i poteri attribuiti ai Comuni dagli artt. 117, comma sesto e 118 della Costituzione e dalla legislazione statale e regionale sono assai penetranti e costituzionalmente, in parte, garantiti alla loro autonomia: dall'urbanistica ed edilizia all'ambiente, dal commercio alle opere pubbliche, dalla viabilità alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, tutte materie cui è sotteso il corrispondente potere di programmazione, pianificazione e disciplina. E tutte materie il cui impatto sulle imprese e sui cittadini è indubbiamente rilevante, quando non decisivo.

Appare di conseguenza più che opportuno che anche i Comuni svolgano sistematicamente l'analisi di impatto della regolazione. A tale proposito, una previsione realistica deve tenere conto non soltanto del fatto che nei Comuni sono in larga misura mancanti le specifiche competenze professionali richieste per l'AIR, ma soprattutto che essi devono fronteggiare bilanci di solito assai esigui e difficoltà legislative e finanziarie nel reclutamento di personale, che ovviamente, quando può essere assunto, è comprensibilmente individuato a soddisfazione, almeno parziale, del fabbisogno di figure professionali direttamente correlate all'esercizio delle funzioni tipiche dell'ente. Né la continuità con la quale l'AIR dovrebbe essere svolta può essere soddisfatta con il ricorso a consulenze, stanti i limiti cui esse sono sottoposte dalla legge e dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che, in ogni caso, sono anch'esse onerose.

Una prima soluzione potrebbe consistere nello stabilire, almeno inizialmente, una soglia dimensionale, legata alla popolazione: i Comuni che sarebbero tenuti a svolgere l'AIR potrebbero essere solo quelli con popolazione residente superiore ai 5 000 o addirittura ai 10 000 abitanti, anche presumendo che i Comuni più piccoli, ragionando "a scala", siano coinvolti in decisioni classificabili al di sotto della "soglia" di valore che può essere ritenuta ottimale. Ovviamente, questa ipotesi si presta ad una facile obiezione: che anche i Comuni minori possono assumere decisioni che, sia in relazione all'entità degli interessi amministrati, sia in assoluto (si pensi all'adozione di uno strumento di pianificazione generale) risultino rilevanti e, pertanto, meritevoli di AIR. Tuttavia, parrebbe troppo ambizioso, e rischierebbe di rivelarsi in realtà puramente declamatorio, l'addossare a tutti gli enti l'onere organizzativo dell'analisi.

E' invece evidente, e meno discutibile, che non tutti gli atti dovrebbero essere sottoposti ad AIR. Oltre a quelli "sotto soglia" (una proposta: 100 000 € se la "soglia" di popolazione fosse stabilita in 5 000 abitanti, 500 000 € sopra i 10 000), potrebbero (dovrebbero) essere esclusi: le ordinanze sindacali, contraddistinte da presupposti di urgenza e indifferibilità a tutela della salute, dell'igiene, dell'incolumità o della sicurezza urbana; i bilanci; le deliberazioni relative all'attuazione degli strumenti urbanistici, compresi quelli di attuazione dello strumento generale, che trovano i propri presupposti e vincoli nello strumento generale, appunto, nel regolamento edilizio e nella legislazione regionale. Verrebbero ovviamente compresi tutti i regolamenti e gli atti normativi di

competenza sia del Consiglio, sia della Giunta, ad eccezione dei regolamenti di organizzazione interna.

Al fine di ridurre gli oneri, evitando di ricorrere ad assunzioni e consulenze, si potrebbe, d'intesa con la Scuola Superiore di Pubblica Amministrazione Locale e con le Regioni, già oggi in materia assai più attrezzate dei Comuni, almeno tecnicamente e professionalmente, adottare un piano di formazione del personale, mettendo a frutto quanto meno le competenze di base allocate, in ogni Comune, nel Segretariato e nella Ragioneria, salvo che non si disponga di competenze più mirate dal punto di vista dell'analisi economica e dell'analisi delle politiche pubbliche. La stessa SSPAL potrebbe, parallelamente, istituire l'insegnamento dell'analisi di impatto nei corsi ordinari per i segretari comunali e farne materia di esame finale, provvedendo così, per il futuro, alla copertura professionale della funzione.

Le Regioni, a loro volta, potrebbero non soltanto partecipare all'organizzazione e conduzione dei corsi di formazione con la SSPAL, contribuendo auspicabilmente a sostenere gli oneri finanziari relativi per i rispettivi Comuni, ma, una volta avviata, già nella fase sperimentale e quindi in via ordinaria l'AIR, fornire un *help desk* alle strutture comunali, con compiti anche di assistenza relativa a casi concreti, sempre in termini di procedimento, di metodo e di reperimento delle fonti.

Resterebbe il problema dello strumento con il quale rendere obbligatorio per i Comuni l'AIR. L'autonomia costituzionalmente assicurata ad essi nell'esercizio delle proprie competenze fa apparire di dubbia legittimità una previsione legislativa; parrebbe dunque più certa, e probabilmente più efficace, una soluzione negoziale, contenuta in un accordo Stato-Regioni-Enti locali che disciplini la materia e, nondimeno, preveda meccanismi di disincentivo per i Comuni che non adempiono, con riduzione dei trasferimenti a carico degli inadempienti.

Nota:

I Comuni considerati nell'indagine sono: Torino, Milano, Genova, Venezia, Udine, Brescia, Bergamo, Padova, Vicenza; Bologna, Firenze, Roma, Perugia, L'Aquila, Reggio Emilia, Parma, Modena, Lucca; Napoli, Palermo, Bari, Reggio Calabria, Cagliari, Catania.

GABRIELE MAZZANTINI

L'ANALISI D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE SULLA CONCORRENZA:
«EPPUR SI MUOVE!»

1. *Introduzione*

Diversi studi e lavori di ricerca hanno mostrato, negli ultimi anni, come la regolazione impatti in modo diretto sulla competitività di un sistema paese e sulla performance delle imprese regolate; in particolare, in base ad alcuni studi empirici, sembra che una regolazione certa, più aperta alla concorrenza e meno intrusiva, permetta alle forze di mercato nel medio-lungo periodo, di selezionare gli attori più efficienti e di tenere più a freno la dinamica dei prezzi [Mazzantini e Oliva, 2007].

I tempi sembrano quindi maturi per diffondere anche fra gli enti pubblici e le varie istituzioni una cultura pro-concorrenziale. A ben vedere, tra l'altro, ciò non contrasta con le politiche che si stanno progressivamente elaborando ed attuando in questo periodo, in cui si assiste ad un marcato ritorno dell'intervento dello stato – e, più in generale, del potere pubblico – nell'economia. L'obiettivo più generale dell'analisi d'impatto della regolazione (AIR) nei confronti della concorrenza, dovrebbe infatti essere quello di condurre gli organi di governo, di tutti i livelli, a compiere scelte più consapevoli riguardo alle conseguenze prodotte dalle varie opzioni regolatorie sulla competitività del sistema economico. Ciò è vero anche (e, forse, ancor più) in periodi in cui la concorrenza deve lasciare il posto al perseguimento di altri obiettivi macroeconomici e sociali.

In questo contributo saranno presentate le novità più rilevanti in tema di analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza (AIRC) e si darà conto del ruolo che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) potrà svolgere in futuro per la sua diffusione e affermazione.

2. *Lo scenario internazionale: l'Ocse, l'Oft e il Dfid*

A livello internazionale, l'Ocse è stato tradizionalmente uno degli organismi più sensibili al tema dell'analisi dell'impatto della regolazione e, in particolare, alle conseguenze negative che spesso accompagnano una regolazione eccessiva dei mercati.

Già nel 1995 fu elaborato un documento contenente una *checklist* di dieci punti che sottolineava la necessità di stimare i costi della regolazione e di paragonarli con i benefici da questa ottenuti¹, mentre nel 1997 fu formulato un set di *best practices* da applicare all'analisi d'impatto della regolazione², successivamente ripreso ed elaborato nel documento *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, del 2005.

Tutti questi documenti mirano a ribadire la necessità che i vari stati adottino un quadro normativo chiaro, efficace, che riduca al massimo le distorsioni del libero mercato e delle sue dinamiche concorrenziali, i cui costi siano minimizzati e, soprattutto, più che giustificati dai benefici ottenuti. Lo strumento più indicato a raggiungere tali finalità era stato individuato nell'AIRC, considerato particolarmente adatto ad individuare quelle regolazioni e quelle leggi che, nel perseguire altri obiettivi, quali ad esempio la tutela dell'ordine pubblico, della salute, dell'ambiente e della stabilità macroeconomica, introducevano restrizioni alla concorrenza, superflue non giustificate e assolutamente non strumentali al raggiungimento del fine perseguito.

¹ Ocse, *Recommendation on improving the quality of government regulation*, Ocse, Parigi, 1995.

² Ocse, *Policy Recommendations on Regulatory Reform*, Ocse, Parigi, 1997.

Nel 2007 l'Ocse elabora delle linee guida che contengono dei suggerimenti operativi per introdurre l'AIR nei processi decisionali dei vari paesi ad esso aderenti³. Questo documento è rivolto soprattutto ai *policymakers* e vuole essere un metodo pratico con il quale i regolatori possono individuare le principali restrizioni alla concorrenza e valutarne la loro necessità. In particolare, il lavoro focalizza l'attenzione su tre tipi principali di restrizioni, considerate fra le più dannose alla formazione di mercati realmente concorrenziali e per questo da evitare: limitare il numero o la dimensione delle imprese presenti in un mercato (attraverso, ad esempio, l'introduzione di diritti di esclusiva o di licenze), limitare la loro abilità di competere (mediante, ad esempio, il controllo o la fissazione dei prezzi) e ridurre gli incentivi che le imprese hanno a competere fra loro (grazie, per esempio, a disposizioni che obbligano o incoraggiano la pubblicazione di dati sensibili, quali quelli relativi ai costi interni di produzione). Ciascuna di queste voci è a sua volta articolata in diverse sottovoci, che esemplificano alcune restrizioni che dovrebbero essere valutate e, qualora ritenute inutili o superflue, eliminate. La *checklist* si può applicare sia alle leggi e ai regolamenti già in vigore, che a quelli che sono allo studio o in corso di approvazione: in entrambi i casi, se si verifica l'esistenza di restrizioni alla concorrenza, si cercano alternative meno intrusive o, nel caso queste manchino, si compie una valutazione dei loro costi e benefici, in modo da verificare se l'effetto complessivo della norma è positivo.

Più di recente, l'Ocse ha preso atto di come l'applicazione delle linee guida sull'analisi dell'impatto della regolazione sulla concorrenza si stia progressivamente diffondendo, ed ha individuato un gruppo di paesi in cui forme di analisi sono già operative (Australia, Brasile, Canada, Taipei, Corea, Giappone, Messico, Turchia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Commissione europea), ed altri in cui si sta pensando di implementarle (Repubblica Ceca, Finlandia, Ungheria, Indonesia, Israele, Italia, Norvegia, Romania, Russia, Singapore e Spagna). In questa occasione, è stata elaborata una Raccomandazione affinché l'approccio e l'implementazione delle procedure di AIR sulla concorrenza siano più uniformi possibili. In particolare, si suggerisce che gli stati non facciano ricorso a nuove strutture o apparati burocratici appositamente dedicati, ma coinvolgano sul tema quelle già esistenti, magari affiancando alle risorse già disponibili altre (per esempio, funzionari parlamentari) con competenze tecniche ed *expertise* maggiormente focalizzate sul tema⁴. In questo modo, da un lato si evita di accrescere i costi e le strutture della burocrazia e, dall'altro, si creano le condizioni per una più profonda integrazione fra le procedure di *competition assessment* e quelle di produzione normativa.

Da questo punto di vista, l'Ocse suggerisce, in particolare, di integrare la stima dell'impatto sulla concorrenza nelle procedure AIR tradizionali le quali, nel 2005, venivano applicate per legge già in 18 paesi (Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Italia, Corea, Lussemburgo, Messico, Olanda, Norvegia, Polonia, Spagna, Slovacchia e Svizzera) e a tutte le forme di regolazione. Inoltre, un'indagine svolta dalla stessa OCSE dimostra come nel 2005 il numero di stati in cui si attua una qualche forma di AIR sia quasi raddoppiato rispetto al 1998, passando da 12 a 21, mentre il

³ Ocse, Competition assessment toolkit, Ocse, Parigi, 2007.

⁴ «Competition assessment should be incorporated in the review of public policies in the most efficient and effective manner consistent with institutional and resource constraints. Competition bodies or officials with expertise in assessing effects on competition should be associated with the process of competition assessment. Competition assessment of proposed public policies should be integrated in the policy making process at an early stage». Ocse, *Draft competition assessment recommendation*, del 30 settembre 2008, DAF/COMP/WP2(2008)5/REV1 Ocse, Parigi, 2008.

numero di quelli che stimano l'impatto sul grado di apertura dei mercati è passato da 11 a 22 (sui 27 su cui è stata condotta la ricerca)⁵.

A livello di singoli stati, la Gran Bretagna è uno dei primi paesi che ha dato seguito al suggerimento dell'Ocse introducendo, nell'agosto del 2007, delle linee guida per stimare in modo specifico l'impatto della regolazione sulla concorrenza. Tali linee guida, preparate dall'Office of fair trading (Oft), sono state pensate per essere utilizzate all'interno di una più ampia procedura di *impact assessment*⁶ pensata per stimare l'impatto di un qualunque intervento di *policy*, sia nazionale che locale⁷. Questo documento sostituisce le linee guida del 2002 e, come per le precedenti, si richiede che, ove possibile, venga realizzata una misura specifica dell'impatto che la regolazione produce sulla concorrenza in termini di costi e benefici, prevedendo la possibilità per le amministrazioni di rivolgersi all'Oft qualora mancassero loro le competenze e l'*expertise* necessari.

Le linee guida, che si possono applicare sia alle nuove legislazioni che a quelle già esistenti, individuano in particolare alcuni aspetti cui il regolatore dovrebbe porre attenzione: se la regolazione limita direttamente o indirettamente il numero di imprese presenti in un settore, se limita la loro capacità di competere o, infine, se riduce i loro incentivi a confrontarsi sul mercato⁸.

Dal mondo anglosassone arrivano poi anche delle linee guida per applicare l'AIRC ai paesi in via di sviluppo, a testimonianza del fatto che tale tipo di analisi non è più solo una prerogativa dei paesi industrializzati. Il valore riconosciuto alla concorrenza, ritenuta un elemento chiave attraverso il quale è possibile incentivare lo sviluppo economico e combattere la povertà, suggerisce anche nei mercati appena nati o in corso di espansione di ridurre i vincoli imposti per legge alla libera competizione fra aziende.

Per questo motivo nel gennaio 2008 anche il Department for international development (Dfid) ha pubblicato delle linee guida operative per identificare delle barriere alla concorrenza nei paesi in via di sviluppo⁹. Se, da un lato, tali linee guida presentano numerosi punti in comune con quelle presentate dall'Ocse e appena descritte, dall'altro hanno anche dei tratti peculiari che permettono loro di adattarsi meglio a mercati ed economie nascenti e in fase di liberalizzazione.

Fra i tratti caratteristici, si rileva in primo luogo l'attenzione posta dalle linee guida all'individuazione di un soggetto adatto a condurre un'AIR sulla concorrenza, posto che non può essere data per scontata, in questi paesi, l'esistenza di istituzioni quali l'Antitrust; in alternativa, l'analisi dell'impatto sulla concorrenza potrà essere condotta anche da istituti di ricerca economica e università di chiara fama, che dispongano delle adeguate competenze e della necessaria indipendenza dal governo.

⁵ Ocse, *Draft competition assessment recommendation: the context of regulatory management systems*, del 7 ottobre 2008, GOV/PGC/REG(2008)17, Ocse, Parigi, 2008.

⁶ Si tratta del documento *Completing competition assessment in impact assessment*, pubblicato dall'Office of Fair Trading nell'agosto del 2007, da usare come strumento di supporto del *Cabinet Office Better Regulation Executive Impact Assessment guidance and toolkit*, consultabile sul sito <http://www.berr.gov.uk/whatwedo/bre/policy/scrutinising-new-regulations/preparing-impact-assessments/toolkit/page44199.html>.

⁷ Secondo l'*Impact Assessment Guidance*, «An Impact Assessment is both: a continuous *process* to help the policy-maker fully think through and understand the consequences of possible and actual Government interventions in the public, private and third sectors; and a *tool* to enable the Government to weigh and present the relevant evidence on the positive and negative effects of such interventions, including by reviewing the impact of policies after they have been implemented».

⁸ Oft, *Completing competition assessment in impact assessment*, London, 2007, pag. 8.

⁹ Dfid, *Competition Assessment Framework*, 2008, consultabile sul sito www.dfid.gov.uk/Pubs/files/caf-2008.pdf.

In secondo luogo, si propone di introdurre l'AIRC progressivamente, individuando i settori più importanti per l'economia nazionale e che, data la loro rilevanza, beneficerebbero più di altri dell'introduzione di queste procedure. Il numero finale di settori selezionati dipenderà dai fondi che sono a disposizione, tenendo conto che è meglio compiere un'analisi più approfondita su pochi settori, che un'analisi superficiale su un numero maggiore di essi.

In terzo luogo, le linee guida suggeriscono di porre l'attenzione all'intervento diretto che lo stato compie nell'economia attraverso l'azione delle imprese a capitale completamente pubblico. La concorrenza potrebbe infatti essere a rischio o distorta laddove lo stato provi a ricoprire contemporaneamente il ruolo di imprenditore e regolatore. In questi casi, l'applicazione delle linee guida dovrebbe permettere di fare un bilancio fra i benefici legati all'azione delle imprese pubbliche (in termini di welfare, di erogazione di servizi pubblici, di posti di lavoro, ecc) e i costi che questa attività impone al sistema economico in termini di minore concorrenza.

Infine, si incentiva l'utilizzo di strumenti che permettono di monitorare le reazioni dei soggetti che, avendo un qualche interesse a mantenere basso il livello di concorrenza, potrebbero opporsi all'AIRC e, soprattutto, alle indicazioni di *policy* che da esso potrebbero derivare. A tal proposito, si suggerisce di realizzare una matrice che tenga conto, da un lato, dell'influenza che i vari *stakeholders* (alta – bassa) esercitano sul livello di concorrenza all'interno del mercato e, dall'altro, dell'importanza attribuita a ciascun gruppo di interessi da parte di coloro che conducono la ricerca (alta – bassa). In questo modo, si possono individuare almeno quattro categorie diverse di *stakeholder*: quelli con alta influenza e alta importanza, che devono essere coinvolti dal processo di deregolamentazione e dai quali si dovrebbe cercare di ottenere la massima cooperazione; quelli con bassa influenza e alta importanza, che dovrebbero beneficiare, come i precedenti, dall'incremento della competizione; quelli con alta influenza e bassa importanza, che dovrebbero essere informati dei risultati dell'AIRC; e infine, quelli con bassa influenza e bassa importanza, di cui si dovrebbero comunque monitorare le reazioni¹⁰.

3. Lo scenario nazionale

3.1. Le novità per il governo centrale, le regioni e gli enti locali

A livello nazionale lo scenario appare piuttosto dinamico.

Si sottolinea, in primo luogo, l'iniziativa legislativa volta a rendere obbligatoria la presentazione di una legge annuale per il mercato e la concorrenza che rimuova gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati e che persegua lo sviluppo della concorrenza e la tutela dei consumatori¹¹. La legge annuale dovrà contenere, fra le altre cose, norme di immediata applicazione con le quali dare attuazione ai pareri e alle segnalazioni dell'Agcm, e alle indicazioni contenute nella sua relazione annuale.

Ciò che rileva di più ai fini di questo contributo, però, è che nello stesso disegno di legge si precisa che il Governo è chiamato ad allegare alla legge annuale sulla concorrenza, una relazione di accompagnamento in cui vengano messi in evidenza «l'elenco delle segnalazioni e dei pareri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, espressi ai sensi degli articoli 22 e 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai quali, in tutto o in parte, il Governo non intenda dare attuazione, indicandone i motivi».

¹⁰ Dfid, *Competition Assessment Framework*”, cit., p. 25.

¹¹ Atto del Senato AS1195, articolo 30.

Tale disposizione sarebbe stata di notevole rilevanza in quanto il Governo avrebbe dovuto motivare la mancata osservanza di alcune segnalazioni o pareri Agcm, e sarebbe stata perciò idonea ad innescare un confronto sui criteri che portano il legislatore ad individuare e selezionare un certo modello di regolazione piuttosto che un altro¹².

Successivamente, però, è stato presentato un emendamento con cui si intende sostituire le parole «ai quali, in tutto o in parte, il Governo non intende dare attuazione, indicandone i motivi» con le seguenti: «indicando gli ambiti in cui non si è ritenuto opportuno darvi seguito». Va da sé che se tale emendamento fosse approvato il Governo verrebbe sollevato da ogni esigenza di motivazione delle proprie decisioni e la portata innovativa della legge, almeno ai fini dell'AIRC, ne sarebbe notevolmente limitata.

In secondo luogo, va sottolineata l'introduzione, all'interno del d.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170, della disposizione che prevede (art. 6) che la relazione AIR (prevista dalla l. n. 246/2005) contenga la «stima dell'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato delle proposte regolatorie suscettibili di avere un impatto significativo sulle attività d'impresa». Come si specifica nell'allegato A dello stesso d.p.c.m., la relazione AIR deve contenere una sezione che dia conto della coerenza e della compatibilità dell'intervento con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati, anche attraverso il ricorso a delle *checklists* molto simili a quelle previste dall'Ocse citate in precedenza, volte a prevenire possibili distorsioni della concorrenza derivanti dall'intervento di regolazione.

Con questa norma si rende obbligatorio, per gli atti promossi dal governo e dai ministri, almeno una stima qualitativa dell'impatto che l'opzione proposta avrà sui mercati. Restano comunque margini di miglioramento: l'analisi, infatti, potrebbe essere estesa a tutte le opzioni prese in considerazione e non limitata a quella effettivamente selezionata.

In terzo luogo, può essere ricondotto ad un esempio di analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza anche quanto previsto dall'art. 23 bis, comma 4, della l. 133/2008 in tema affidamento di servizi pubblici locali (Spl), laddove si prevede che in caso di ricorso all'affidamento *in house* (della gestione di un Spl), «l'ente affidante deve dare adeguata pubblicità alla scelta, motivandola in base ad un'analisi del mercato e contestualmente trasmettere una relazione contenente gli esiti della predetta verifica all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alle autorità di regolazione del settore, ove costituite, per l'espressione di un parere sui profili di competenza da rendere entro sessanta giorni dalla ricezione della predetta relazione».

In questo caso la legge non obbliga l'ente affidante a privilegiare necessariamente le procedure ad evidenza pubblica, ma qualora queste siano ritenute inefficienti o inefficaci, richiede che siano esplicitate le valutazioni che hanno condotto a ritenere preferibile un affidamento *in house*. In particolare, l'obbligo di ricorrere ad un'analisi di mercato per dimostrare che l'esistenza di «peculiarità caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento» rendono il ricorso alla gara un *second best* assume le sembianze di un'analisi dell'impatto che le varie opzioni regolatorie (affidamento diretto ad una società mista, affidamento *in house*, ricorso alla gara) hanno sull'economia locale. In questo modo, gli enti locali hanno anche l'occasione di esplicitare se ci sono, e quali sono, altri interessi e valori degni di tutela oltre a quelli del mercato e della concorrenza.

Anche in questo caso le disposizioni di legge potevano essere più cogenti: si evidenzia, infatti, che, in primo luogo, il parere delle Authorities interpellate dagli enti,

¹² Allo stato attuale, è stato presentato un emendamento con cui si intende sostituire le parole «ai quali, in tutto o in parte, il Governo non intende dare attuazione, indicandone i motivi» con le seguenti: «indicando gli ambiti in cui non si è ritenuto opportuno darvi seguito».

benché sia di natura endoprocedimentale [Fiorentino, 2008], non è comunque vincolante e, in secondo luogo, che la norma non prevede sanzioni per coloro che non richiedono il parere¹³.

Il comparto dei Spl, tra l'altro, appare particolarmente delicato in quanto l'ente locale (cioè il regolatore) spesso interviene direttamente all'interno del settore regolato, per cui esigere la maggiore chiarezza e trasparenza possibile sui criteri che hanno portato a preferire certe soluzioni normative risulta quanto mai fondamentale.

3.2. *Le novità per le autorità indipendenti*

Alcune novità hanno riguardato, di recente, anche le Authorities.

L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (Aeeg) ha introdotto, nell'ottobre del 2008, una «Guida per l'analisi di impatto della regolazione»¹⁴, allo scopo di migliorare la qualità del proprio processo regolatorio. Nel documento si rileva come ciascun intervento dell'Aeeg «influisca su un'ampia varietà di dimensioni (tutela della sicurezza, aumento della qualità, riduzione del prezzo finale, incentivi all'innovazione, ecc.)», e che per questo motivo un'AIR correttamente condotta necessiti di «metodi di valutazione c.d. multicriteriali, ossia fondati sull'impiego simultaneo di criteri di scelta di diversa natura (economica, ambientale, sociale, ecc.)».

A tal proposito, se da un lato uno dei criteri di valutazione citati nelle linee guida è relativo «all'efficacia delle opzioni rispetto ad alcuni obiettivi generali validi per ogni intervento e coerenti con la *mission* dell'Aeeg (es. promozione della concorrenza e dell'efficienza, tutela ambientale, qualità ed omogeneità del servizio, riduzione del prezzo finale, incentivi all'innovazione)», dall'altro non si può sottacere sul fatto che la valutazione dell'impatto sulla concorrenza scompaia dai «contenuti minimi» richiesti per un'AIR e, al massimo, rientri nel caso degli interventi più complessi fra i «contenuti facoltativi».

In realtà, in certe occasioni l'Antitrust potrebbe essere considerata comunque uno dei soggetti destinatari dell'intervento, sulla quale potrebbero ricadere effetti indiretti. Nelle linee guida si specifica infatti, che nel delimitare l'ambito di intervento del provvedimento è necessario individuare i destinatari da questo interessati, e che fra questi ultimi «vanno inclusi sia i soggetti la cui condotta sarà modificata direttamente a seguito dell'intervento regolatorio sia quelli per i quali l'intervento produrrà comunque effetti di rilievo, sebbene in modo indiretto». Nel caso di provvedimenti che vadano ad incidere in modo sostanziale e determinante sull'assetto del mercato, quindi, non sembra possibile rinunciare a valutare l'impatto che la delibera Aeeg avrà sulla concorrenza.

Una introduzione così *timida* dell'AIRC nei confronti dei provvedimenti dell'Aeeg è probabilmente dovuta alla necessità di applicare l'AIR in modo progressivo, evitando di richiedere fin da subito un'analisi a 360 gradi degli effetti delle delibere emanate dall'Autorità.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato non ha invece predisposto, allo stato attuale, delle linee guida per l'introduzione dell'AIR sui suoi provvedimenti che, d'altra parte, non hanno quasi mai natura regolatoria¹⁵. Tuttavia, anche l'Autorità in certe

¹³ Un quadro normativo più completo si avrà, probabilmente, con l'uscita del regolamento di attuazione.

¹⁴ La guida è consultabile all'indirizzo <http://www.autorita.energia.it/docs/08/046-08gop.htm>.

¹⁵ Un'eccezione è rappresentata, probabilmente, dai poteri in tema di concentrazioni attribuiti dall'art. 6 della l. 287/1990: l'Autorità, quando ritiene che un'operazione comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, così da ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, ne può vietare la realizzazione o la può autorizzare a condizione che, rispetto al progetto originario, vengano apportate modifiche idonee a rimuovere gli aspetti distorsivi. Per una ricostruzione del dibattito sulla funzione

occasioni compie, di fatto, un'AIRC sui propri provvedimenti e, per il ruolo istituzionale affidatogli, è molto spesso chiamata a compierla sui provvedimenti altrui. Di seguito se ne daranno alcuni esempi prendendo spunto da alcune leggi o sentenze intervenute negli ultimi anni che hanno meglio definito i poteri e le competenze dell'Antitrust in tema di regolazione.

L'Autorità compie un'AIRC sui propri provvedimenti, ad esempio, ogni qualvolta ricorre ad un *market test* per la valutazione degli impegni proposti dalle imprese che sono oggetto di procedimenti aperti per verificare violazioni della legge antitrust. In base alla l. n. 287/1990, art. 14 *ter*¹⁶, infatti, l'Autorità è chiamata a valutare l'idoneità degli impegni presentati dalle imprese contro le quali è stata aperta un'istruttoria per abuso di posizione dominante o per intesa, esercitando di fatto poteri regolatori. La procedura prevede che gli impegni siano valutati in via preliminare dall'Agcm e, se non si riscontrano profili di manifesta infondatezza, vengono sottoposti ad un *market test* (attraverso la loro pubblicazione, per 30 giorni, sul sito internet dell'Autorità), grazie al quale qualunque soggetto interessato può muovere rilievi e suggerire modifiche. In altre parole, gli impegni proposti dall'impresa – che costituiscono, sostanzialmente, un'ipotesi di nuova regolazione della sua attività, in quanto una volta approvati diventano obbligatori – vengono sottoposti ad un'analisi del loro impatto sulla concorrenza e sui concorrenti attraverso un primo esame dell'Autorità e, in seconda battuta, tramite un *market test*.

Tra l'altro, una recente sentenza del Tar Lazio ha precisato che, ad esito del procedimento di valutazione degli impegni presentati dalle parti, «l'imposizione di obblighi all'impresa postula che gli impegni siano esattamente quelli che l'impresa ha proposto, non potendo l'Autorità aggiungere ulteriori obblighi a quelli che l'impresa si è dichiarata pronta ad accettare»; in questo modo, si è inequivocabilmente chiarito che l'antitrust ha la possibilità di rendere obbligatori gli impegni, ma non può aggiungere integrazioni non previste dall'impresa e non previamente concordate con la stessa¹⁷.

Per ciò che concerne, invece, l'AIRC che l'AGCM realizza sui provvedimenti di altre istituzioni, si cita una pronuncia della Corte di giustizia europea che riconosce alle autorità antitrust nazionali, e dunque anche a quella italiana, il potere-dovere di disapplicare la normativa interna qualora obblighi o incentivi le imprese a tenere comportamenti contrari alla disciplina antitrust comunitaria¹⁸.

Questa sentenza nasce in seguito ad un'istruttoria condotta dall'Antitrust sull'attività del Consorzio industrie fiammiferi (Cif) – il quale, anche in base ad alcune precise disposizioni di legge, rendeva il mercato nazionale della distribuzione dei fiammiferi assolutamente anticoncorrenziale e inaccessibile per in nuovi entranti¹⁹ –

regolativa dell'Antitrust si rimanda a M. Antonioli, *Mercato e regolazione*, Milano, Giuffrè Editore, 2001, in particolare le pagine 38 - 68.

¹⁶ L'articolo, introdotto dalla l. n. 248/2006, recita: "Entro tre mesi dalla notifica dell'apertura di un'istruttoria per l'accertamento della violazione degli articoli 2 o 3 della presente legge (relativi, rispettivamente, ai casini intesa e di abuso di posizione dominante) (...), le imprese possono presentare impegni tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. L'Autorità, valutata l'idoneità di tali impegni, può, nei limiti previsti dall'ordinamento comunitario, renderli obbligatori per le imprese e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione".

¹⁷ Tar Lazio, sentenza n°10428 del 19 novembre 2008.

¹⁸ Corte di giustizia delle comunità europee, sentenza 9 settembre 2003, causa C-198/01.

¹⁹ Il Cif è un consorzio istituito con il r. d. n. 560/1923, che raggruppava al proprio interno la totalità delle imprese italiane produttrici di fiammiferi e che, fra le altre cose, aveva anche la finalità di ripartire la produzione e la distribuzione dei fiammiferi all'interno del mercato nazionale. L'istruttoria dell'antitrust fu aperta in seguito ad una denuncia di un'impresa tedesca produttrice di che lamentava il rifiuto di alcuni gestori di magazzini di vendita di generi di monopolio a distribuire i suoi fiammiferi in Italia. Per una descrizione del caso, si rimanda al provvedimento di chiusura dell'istruttoria: Agcm, *I318 - Consorzio industrie fiammiferi*, in «Bollettino», 2000, n. 28.

attribuisce, in sostanza, poteri regolatori all'Antitrust, che è chiamata ad esaminare l'impatto di una regolazione sulla concorrenza ed, eventualmente, a disapplicarla. Senza entrare nel dettaglio della sentenza, vale la pena precisare che tale potere è riconosciuto alle autorità antitrust nazionali quando agiscono in qualità di «autorità antitrust comunitarie» ed applicano direttamente gli artt. 81 e 82 del Trattato, mentre al contrario tale potere sembrerebbe negato quando si applica la l. n. 287/1990, artt. 2 e 3. In ogni caso, «il potere di disapplicazione è molto pervasivo, posto che con esso l'autorità antitrust nazionale finisce di fatto per assumere nell'ordinamento comunitario il ruolo di giudice delle leggi nazionali. Essa, infatti, può dire *erga omnes* che una determinata norma interna è invalida e improduttiva di effetti perché viola gli articoli 81 e 82 del Trattato in combinato disposto con l'articolo 10» (per cui gli stati assicurano l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato, N.d.A.) [Tardella e Maggiore, 2004].

Tale potere affianca e rafforza sensibilmente quelli di *moral suasion* che l'Autorità, fin dalla sua istituzione, è stata in grado di esercitare attraverso il rilascio di segnalazioni e pareri su testi di legge, regolamenti e provvedimenti amministrativi (così come disposto dalla l. n. 287/1990, artt. 21 e 22)²⁰. Tra l'altro, nel corso degli anni le stesse segnalazioni hanno modificato la loro natura e se in origine i poteri consultivi dell'AGCM erano pensati essenzialmente in funzione di interdizione per rimuovere le normative anticompetitive, più recentemente non si limitano più a dare indicazioni in senso negativo, ma contengono anche raccomandazioni su come sostituire le regolazioni anticoncorrenziali, proponendone di nuove [Fonderico, 2009].

4. Brevi considerazioni finali

Gli esempi di cui si è dato conto contribuiscono a dare la misura di come l'analisi di impatto della regolazione sulla concorrenza si stia lentamente diffondendo, sia in ambito internazionale che in quello nazionale.

I passi mossi verso una progressiva valorizzazione delle stime e delle analisi degli effetti prodotti dalle regolazioni sulla competitività dei mercati, dimostrano un rapporto sempre più stretto fra sistema giuridico e sistema economico, anche se alcuni di essi sono stati compiuti in modo consapevole ed altri meno. Come è stato illustrato in precedenza, infatti, oltre agli interventi normativi volti a introdurre la legge annuale sulla concorrenza e a definire meglio l'AIR, si possono individuare alcuni elementi tipici di un'AIRC anche in altri provvedimenti che non trattano direttamente il tema (come la legge sui Spl).

In tutti i casi presi in considerazione, come rilevato, si poteva fare certamente di più ed alcuni ripensamenti del legislatore riducono notevolmente la portata degli effetti prodotti; ad ogni modo, è innegabile che l'introduzione di strumenti di questo tipo non possa avvenire in tempi rapidi, ma necessiti di una gradualità che sconta la tradizionale scarsa dimestichezza dei nostri apparati burocratici con le metodologie di analisi costi/benefici.

In prospettiva, l'AIRC presenta comunque notevoli potenzialità di sviluppo.

A livello nazionale l'obiettivo cui tendere è l'estensione dell'AIRC e, in prospettiva, dell'AIRC a tutti i provvedimenti normativi a carattere marcatamente economico, a partire da quelli che introducono nuove forme di regolazione di interi settori, a prescindere dal soggetto che li promuove. Per fare questo, sembra utile mettere in evidenza alcuni spunti tratti dall'osservazione delle esperienze maturate a livello internazionale.

²⁰ Sulla possibilità di ricondurre il fenomeno della *moral suasion* ad una forma di potere amministrativo delle Autorità indipendenti si veda M.A. Cabiddu e D. Caldirola (2000), *L'attività normativa delle autorità indipendenti*, in «Amministrare», 2000, n. 1-2, pp. 33-68.

In primo luogo, come suggerito dai documenti Ocse, l'analisi degli effetti sulla concorrenza e sui consumatori dovrebbe sempre essere condotta come parte di una procedura AIR, e non *in più* ad essa. Così facendo, da un lato si ha il vantaggio di ottenere una stima più completa degli effetti di una proposta di legge e, dall'altro, si evita di appesantire eccessivamente gli apparati e gli uffici della pubblica amministrazione. Anzi, così come avviene in Gran Bretagna, una parte dei funzionari pubblici dovrebbe essere formata e dotata di competenze idonee a realizzare un'AIRC che contenga almeno delle stime qualitative: qualora manchi l'*expertise* al proprio interno, i soggetti pubblici potrebbero ricorrere ad una consulenza da parte dell'Agcm, che vanta già un'esperienza pilota in questo campo (sulla quale torneremo fra breve)²¹. L'antitrust, per il ruolo istituzionale che ricopre, appare infatti il soggetto meglio posizionato per accompagnare il processo di diffusione di una cultura pro-concorrenziale a tutti i livelli istituzionali.

In secondo luogo, alla luce del fatto che l'Italia sembra caratterizzata dalla presenza di forze inerziali di tipo corporativistico, in grado di rallentare, se non di bloccare, i processi di liberalizzazione in corso, potrebbe essere utile in sede di AIRC fare ricorso a tabelle come quelle elaborate dal Dfid, in cui si mettono in evidenza quali sono i gruppi di interesse maggiormente toccati dalla nuova regolazione e qual è la loro importanza, così da cercare una mediazione preventiva che permetta di condividere maggiormente le riforme.

Per ciò che riguarda, invece, le potenzialità di sviluppo dell'AIRC a livello locale, si ha come l'impressione che dovrebbero essere coinvolte maggiormente le regioni le quali, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, sono state investite da un rilevante potere normativo su numerosi settori, alcuni dei quali regolati in via esclusiva. A questo proposito, è interessante notare come siano aumentate, negli ultimi anni, le segnalazioni che l'Antitrust ha rivolto alle regioni e, in misura minore, agli enti locali (tra l'altro con scarso successo, se è vero che l'attività di *advocacy* dell'autorità produce molti più effetti quando è rivolta al parlamento e al governo piuttosto che alle regioni e agli enti locali)²².

L'Antitrust, in tema di AIR, ha elaborato delle linee guida che potrebbero costituire un punto di partenza per diffondere una maggiore cultura pro-concorrenziale a livello regionale. L'esperienza realizzata con la regione Toscana è stata, in tal senso, positiva [Lalli *et al.*, 2007]. In alternativa si potrebbe proporre, anche per le regioni, l'adozione di una legge annuale in cui si recepiscono le segnalazioni e i pareri rilasciati dall'Antitrust, sulla falsa riga di quanto previsto per le leggi di iniziativa governativa, oppure si potrebbero prevedere anche soluzioni più "drastiche". Come ha affermato il presidente dell'Antitrust Antonio Catricalà, qualora le regioni ostacolano un eventuale processo di liberalizzazione dei settori, già avviato a livello nazionale, «si potrebbe pensare di consentire all'Autorità garante di proporre direttamente alla Corte la questione di legittimità costituzionale della legge regionale, almeno per evitare che il privato cittadino sopporti gli oneri del giudizio. All'Autorità potrebbe poi essere riconosciuto il potere di impugnare, tramite l'Avvocatura generale dello stato, gli atti amministrativi a carattere generale che violino la concorrenza»²³ [Catricalà, 2008]. Quest'ultima proposta, se in

²¹ Sulle attività dell'antitrust in tema di AIRC si rimanda a G. Mazzantini, *L'analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza*, in «Osservatorio sulle fonti 2007», 2009, in corso di pubblicazione..

²² La percentuale di successo dell'attività di *advocacy* riguardante normative nazionali è stata del 49%, mentre tale percentuale scende al 43% nel caso delle normative regionali e locali (si considera un successo le segnalazioni sia totalmente che parzialmente accolte). Si veda, a tal proposito, E. Arisi, F.M. Esposito, *Un bilancio dell'efficacia dell'attività di advocacy dell'autorità garante della concorrenza e del mercato*, in «Economia e Politica industriale», 2008, n. 2, pp. 140-154.

²³ Continua l'Autore: «L'impugnativa dovrebbe però essere preceduta dall'emanazione di un parere motivato nel quale l'Autorità indichi le violazioni riscontrate, indicando un termine all'amministrazione per conformarsi ai rilievi. In caso di mancata ottemperanza al parere, l'Autorità potrebbe adire il giudice amministrativo».

futuro venisse accolta, testimonierebbe però il fallimento dell'AIRC, la cui funzione è anche quella di comporre gli interessi divergenti di cui sono portatori le varie istituzioni.

BIBLIOGRAFIA

- Aeeg, *Guida per l'analisi di impatto della regolazione*, 2008.
- Agcm, *I318 - Consorzio industrie fiammiferi*, in «Bollettino», 2000, n. 28.
- M. Antonioli, *Mercato e regolazione*, Milano, Giuffrè Editore, 2001.
- E. Arisi, F.M. Esposito, [Un bilancio dell'efficacia dell'attività di advocacy dell'autorità garante della concorrenza e del mercato](#), in «Economia e Politica industriale», 2008, n. 2, pp. 140-154.
- M.A. Cabiddu e D. Caldirola, *L'attività normativa delle autorità indipendenti*, in «Amministrare», 2000, n. 1-2, pp. 33-68.
- A. Catricalà, *Mercato, regolazione e concorrenza per le PMI*, Aspen Institute Italia, intervento tenuto il 21 ottobre 2008.
- Dfid, *Competition Assessment Framework*, 2008.
- G. Fonderico, *Le segnalazioni dell'Autorità antitrust e la politica della concorrenza*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2009, n. 1, pp. 83-92.
- A. Lalli, et al., *Analisi di impatto della Regolazione sulla concorrenza: linee guida e applicazione al caso della Regione Toscana*, Collana «Studi e ricerche», Roma, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 2007, disponibile sul sito www.agcm.it.
- G. Mazzantini e G. Oliva, *Qualità della regolazione e performance economiche a livello regionale: il caso della distribuzione commerciale in Italia*, Collana «Studi e ricerche», Roma, Agcm, 2007, disponibile sul sito www.agcm.it
- G. Mazzantini, *L'analisi d'impatto della regolazione sulla concorrenza*, in «Osservatorio sulle fonti 2007», 2009, in corso di pubblicazione.
- Ocse, *Recommendation on improving the quality of government regulation*, Ocse, Parigi, 1995.
- Ocse, *Policy Recommendations on Regulatory Reform*, Ocse, Parigi, 1997.
- Ocse, *Competition assessment toolkit*, Ocse, Parigi, 2007.
- Ocse, *Draft competition assessment recommendation*, Ocse, Parigi, 2008.
- Ocse, *Draft competition assessment recommendation: the context of regulatory management systems*, Ocse, Parigi, 2008.
- Oft, *Completing competition assessment in impact assessment*, London, 2007.
- E. Tardella e M. Maggiore (2004), *State action defence e poteri di intervento dell'AGCM nei mercati a regolamentazione diffusa: ordinamento comunitario e nazionale a confronto dopo la sentenza Cif'*, in «Concorrenza e mercato», 2004, n. 12, pp. 339-392.

MASSIMO CARLI

AIR E MOTIVAZIONE DEGLI ATTI REGOLATORI

1. <<La relazione AIR può essere resa pubblica dall'amministrazione competente all'iniziativa normativa, *anche* nel corso di svolgimento del procedimento di formazione dell'atto normativo>> (art. 6, sesto comma, del DPCM n. 170 dell' 11 settembre 2008, contenente la disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione). Sembrerebbe quindi che il Governo possa non rendere pubblica la relazione AIR e questa è anche l'interpretazione dei primi commentatori [Natalini e Sarpi, 2009] che però la criticano, ritenendo (giustamente) che la pubblicazione della relazione AIR debba essere obbligatoria e non facoltativa.

Ma la facoltatività di tale relazione, dedotta dalla sola formulazione letterale della disposizione in esame, non può essere condivisa.

In primo luogo, tale disposizione può essere letta anche diversamente: la relazione AIR, ferma la sua pubblicazione finale, può essere resa pubblica nel corso di svolgimento del procedimento. E questa è la lettura che è stata data da una pubblicazione del Senato sulla nuova disciplina dell'AIR (Servizio per la qualità degli atti normativi, fasc. n. 12 del novembre 2008), secondo la quale <<La relazione AIR può essere resa pubblica dall'Amministrazione anche prima della conclusione di formazione dell'atto>> (p. 12). È vero che il testo letterale della disposizione sembra contrastare con questa interpretazione, perché se la relazione può essere resa pubblica *anche* durante il procedimento, la facoltatività parrebbe estendersi *anche* al momento finale. Ma poiché l'interpretazione letterale non è mai, da sola, decisiva, soccorre ad escludere la facoltatività della pubblicazione della relazione AIR il riferimento alla sua *ratio* che è quella di indicare le ragioni di opportunità dell'intervento di regolazione e le esigenze e gli obiettivi che l'intervento intende soddisfare, dando giustificazione dell'opzione regolatoria proposta (vedi, in tal senso, le sezioni prima e quinta del modello di relazione AIR allegato al decreto dell'11 settembre scorso).

Nella Guida per l'analisi di impatto della regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas dell'ottobre 2008 si dice che <<L'Air rende trasparente il percorso decisionale che conduce alla scelta di una determinata opzione di intervento, descrivendo i motivi per cui si intende modificare lo *status quo*, indicando gli obiettivi da perseguire, confrontando una pluralità di opzioni alternative ed esaminando la necessità e l'efficacia dell'intervento proposto, anche attraverso la valutazione dei principali effetti delle regole sui loro destinatari>>.

Nella prima e finora unica relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolazione del 13 luglio 2007, si conferma che l'AIR non è funzionale soltanto alla *better regulation*, a individuare, cioè, il regime regolatorio volta per volta più appropriato a realizzare l'interesse generale, perché essa adempie anche ad un altro importante compito, che è quello di identificare chiaramente e rendere conoscibile tale interesse pubblico (p. 15).

Queste finalità dell'AIR presuppongono evidentemente la sua pubblicità, che infatti in Europa è considerata uno dei cinque aspetti chiave [Barazzoni e altri, 2006].

2. La prima previsione legislativa dell'AIR risale all'art. 5 della l. 8 marzo 1999, n. 50. In questi dieci anni si sono avuti ritardi nella fissazione delle regole previste dalla legge e ritardi nella loro attuazione; anche quando, nel 2005, è diventato obbligatorio

l'accompagnamento del disegno di legge governativo con la relazione Air, la cit. relazione al Parlamento ci dice che ciò è avvenuto solo nel 50% dei casi.

Secondo i regolamenti parlamentari, un disegno di legge senza la scheda tecnica degli oneri finanziari si blocca, mentre ciò non succede se manca la relazione AIR. La spiegazione è da ricercare nel diffuso disinteresse delle nostre istituzioni per il rendimento della legislazione: disinteresse in calo, ma ancora ampiamente diffuso.

In calo, perché, nei primi anni ottanta, dopo il rapporto Giannini che aveva posto l'accento non solo sul cattivo funzionamento dell'Amministrazione ma anche sulle regole che ne disciplinavano la organizzazione e le funzioni, solo una regione si era data (1984) delle regole per la redazione delle leggi, mentre oggi quasi tutte le regioni seguono un codice comune approvato, da ultimo, nel dicembre 2008; anche Camera, Senato e Presidenza del Consiglio seguono un manuale di *drafting* formale; abbiamo regole, statali e regionali, per garantire la legittimità delle nuove previsioni legislative (ATN) e per valutare preventivamente la fattibilità e l'impatto delle nuove norme; regole per verificare periodicamente gli esiti prodotti dalle nuove norme per poter intervenire a correggere la normativa che non ha prodotto gli esiti sperati; regole per favorire la effettiva conoscibilità delle norme, e non solo la loro astratta conoscibilità formale. Le Camere e la gran parte dei Consigli regionali da molti anni pubblicano rapporti annuali sulla loro legislazione; alla Camera è operante da dieci anni il Comitato per la legislazione con il compito di verificare la bontà della nuova normativa; al Senato è stato istituito il Servizio per la qualità degli atti normativi, con al suo interno un Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere; tutti i nuovi statuti regionali, chi più chi meno, hanno previsto norme statutarie sulla buona qualità della normazione sul cui rispetto vigileranno nuovi organi istituiti per garantire il rispetto dello statuto. E anche in Europa, negli anni più recenti, si sono compiuti passi da gigante in tema di riforma della regolazione [v. Barazzoni, De Magistris, La Spina, Imbriano, 2006].

Ma non è solo questione di disinteresse. Il diritto è stato fatto coincidere con la legge [da ultimo, Zagrebelsky, 2008] e questa è stata considerata come la voce del popolo sovrano, coincidente, per definizione, con l'interesse generale [Barbera, 1996] e giustificata dal solo fatto di essere stata approvata con il procedimento previsto in Costituzione: ne consegue che le regole sulla buona qualità della normazione vengono percepite come indebite interferenze sulle libere scelte politiche.

Ecco perché le regole sull'AIR sono applicate al ribasso: fare l'Air e diffonderne i contenuti risponde alla logica di dar conto di quello che si fa in termini di efficacia, efficienza, economicità; significa considerare anche il potere legislativo come una funzione con la quale si realizza lo stato sociale e l'uguaglianza sostanziale, da svolgere in collegamento con i destinatari delle regole e gli altri decisori pubblici, come richiesto dalla natura pluralistica della nostra Costituzione; significa dare conto, spiegare, motivare perché si vogliono porre nuove regole.

Fare l'AIR significa, dunque, (anche) motivare quel che si vuol fare. Ma nella prevalente dottrina giuridica italiana l'obbligo di motivazione va bene per i giudici e la pubblica amministrazione, ma non per il legislatore. Né varrebbe in contrario portare l'esempio del legislatore comunitario, che motiva regolamenti e direttive, o di alcune autorità amministrative indipendenti che motivano le normative loro affidate, perché, si dice, detti soggetti suppliscono in tal modo al loro deficit di rappresentanza democratica.

Il problema è stato recentemente approfondito da giovani studiosi [Boccalatte, 2008 e Picchi, 2009] che arrivano ad opposte conclusioni. Secondo il primo, le perplessità all'introduzione dell'obbligo di motivazione delle leggi sono decisive e insuperabili; la motivazione sarebbe un rito del potere e la sua causa sarebbe la inadeguatezza delle forme tradizionali di rappresentanza democratica. Da questa inadeguatezza prende le mosse anche

il secondo contributo dottrinale che, richiamandosi ad un illustre dottrina amministrativista [Berti, 1996], ritiene che l'introduzione di una Costituzione rigida abbia reso non più sufficiente la legittimazione soggettiva delle decisioni legislative: la motivazione della legge sarebbe cioè richiesta dalla rigidità della Costituzione.

Il punto centrale diventa allora il concetto di rappresentanza politica: un concetto sufficiente, ancora e da solo, per garantire diritti, libertà e giustizia nelle società pluralistiche di un mondo globalizzato?

Il concetto tradizionale di rappresentanza politica fa della legge un atto senza motivazione: e quindi l'AIR che vuole, fra l'altro, spiegare perché si interviene con nuove regole e quali obiettivi si vuole raggiungere, si pone in rotta di collisione. Ma gli organismi internazionali spingono gli Stati a farsi carico della buona qualità della regolazione e le imprese reclamano la eliminazione dei tanti lacci e laccioli che gravano sulla loro attività, penalizzando le imprese italiane rispetto a quelle degli altri paesi: e l'AIR, com'è noto, è uno degli strumenti più importanti in questa direzione.

Questa antinomia potrebbe essere la spiegazione dei ritardi nella emanazione delle norme secondarie necessarie a dare effettività alla previsione di legge del 1999 e, poi, delle applicazioni solo parziali della normativa; che, tra l'altro, non è ancora quella definitiva (art. 4, secondo comma, del decreto 170/2008) ed è parziale, perché manca la disciplina dei criteri generali e delle procedure della consultazione (art. 5, quarto comma, dello stesso decreto).

3. L'effettività dell'AIR pare dunque dipendere dal superamento della rappresentanza come unico criterio di democrazia. In questa prospettiva di <<democratizzazione della democrazia>> [Allegretti, 2009], in cui cioè alla rappresentanza politica si affiancano gli istituti della democrazia partecipativa, andando oltre (anche se non contro) la Costituzione, l'AIR e tutti gli altri strumenti finalizzati a garantire la buona qualità della normazione ne risulterebbero rafforzati.

Ci sono settori dell'amministrazione, come l'ambiente, in cui questo stretto collegamento fra istituzioni e società è imposto da norme di legge, che non tolgono all'amministrazione il potere finale di decisione ma la obbligano a decidere dopo aver conosciuto quei <<saperi quotidiani>> di cui i soggetti partecipanti sono portatori e quelle regole che la società ha elaborato o sta elaborando, per farle diventare regole obbligatorie per tutti [Zucchelli, 2006].

Non solo in Italia si sperimentano nuovi procedimenti amministrativi volti ad arricchire la democrazia rappresentativa, con una pluralità di obiettivi fra i quali, con riferimento a ciò che rileva in questa sede, quello di un'amministrazione attenta al risultato, ai tempi, alle risorse da impiegare, agli oneri derivanti dalle nuove regole. Poiché la legge è sempre più strumento per la realizzazione di una politica che, con la legge, ha solo il suo inizio, è necessario che il legislatore spieghi il perché delle nuove regole e la loro idoneità a raggiungere i risultati che si propone.

Due le tentazioni da evitare. La prima, è quella di concentrarsi solo sull'incidenza della qualità della normazione sulla forma di governo, perché invece occorre guardare anche al piano dei rapporti istituzioni-cittadini, perché la realizzazione dello stato sociale ha bisogno di buoni risultati e di effettività delle regole.

La seconda è data dal considerare i problemi della qualità della normazione soltanto come problemi tecnici. Un esempio è più eloquente di ogni ragionamento. In questa sedicesima legislatura, alla fine di marzo 2009, il Parlamento ha approvato 59 leggi di cui: 31 leggi di conversione di decreti legge; 4 leggi in materia di bilancio; 1 collegato

alla legge finanziaria; 19 ratifiche di trattati internazionali; solo 4 leggi, di cui 2 istituiscono commissioni di inchiesta, una riguarda le elezioni europee e l'ultima il c.d. lodo Alfano.

Se la tendenza dovesse essere confermata, non avrebbe senso reclamare l'attuazione dell'AIR e converrebbe, invece, concentrarsi sulla valutazione ex post delle regole (VIR) visto che pare che il 50% delle previsioni della legge finanziaria 2007 non siano state attuate.

BIBLIOGRAFIA

- U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, relazione generale al convegno internazionale su *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*, Firenze 2-3 aprile 2009, www.astrid.online.it
- F. Barazzoni, V. De Magistris, A. La Spina, A.T. Imbriano, *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione Europea*, in *La qualità della regolazione – Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. Basilica, Rimini, Maggioli, 2006, pp. 571-689
- A. Barbera, *Maggioranza (principio di)*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, a cura di A. Barbera e C. Fusaro, vol. V, Roma, Treccani, 1996
- G. Berti, *Le antinomie del diritto pubblico*, in <<Diritto pubblico>>, 1996, n. 2, pp. 273-291
- S. Boccalatte, *La motivazione della legge – Profili teorici e giurisprudenziali*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 483
- A. Natalini e F. Sarpi, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in "Giornale di diritto amministrativo", 2009, pp. 229-239.
- M. Picchi, *Della motivazione delle leggi statali e regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, a cura di P. Caretti, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 117-139
- G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 39-41
- C. Zucchelli, *L'analisi dell'impatto delle regolazioni. Lo stato attuale della legislazione in materia: prospettive ed avvertenze per l'uso*, in *La qualità della regolazione – Politiche europee e piano d'azione nazionale*, a cura di F. Basilica, Rimini, Maggioli, 2006, pp. 564-570

ANDREA FLORI

LE CONSULTAZIONI PER GLI ATTI NORMATIVI DEL GOVERNO

1. *Premessa*

Il ruolo chiave della consultazione delle parti interessate nelle politiche di miglioramento della qualità della regolazione è oggi generalmente riconosciuto. L'Ocse ha più volte ribadito l'opportunità di rafforzare le relazioni tra governo e cittadini: da più di dieci anni raccomanda che le regolazioni siano sviluppate «*in an open and transparent fashion*» [Oecd, 1995]; più di recente, ha affermato la necessità di processi di regolazione «*transparent and non discriminatory*», nel quadro dei *Guiding principles for regulatory quality and performance* del 2005 [Oecd, 2005]. La partecipazione dei cittadini al *decision-making* governativo consente di migliorare la qualità delle politiche, favorendone l'accettazione, e di accrescere la legittimazione democratica. L'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict), e di Internet in particolare, fornisce l'opportunità per aumentare in modo significativo il coinvolgimento del pubblico nel processo di formulazione delle politiche. Negli ultimi anni, l'Ocse ha dedicato particolare attenzione a questo fenomeno, suggerendo l'utilizzo di siti web interattivi al fine di mettere a disposizione del pubblico le informazioni riguardanti le regolazioni e di ricevere i commenti [Ocse, 2005]. Auspica, inoltre, un ricorso sempre maggiore alle consultazioni online.

Alcuni Paesi hanno scelto di sfruttare le potenzialità offerte dal web, dotandosi di sistemi che consentono ai cittadini di accedere in modo agevole alle informazioni e di partecipare direttamente online. Il meccanismo di *notice and comment*, consistente nella diffusione di documenti per la consultazione e nella richiesta di commenti pubblici entro un determinato periodo di tempo, si presta agevolmente ad essere utilizzato con Internet; è ad esso che si farà maggiormente riferimento nell'analisi che segue.

Si è scelto di esaminare il fenomeno con riferimento a tre contesti, dove le consultazioni, in particolare quelle che ricorrono a sistemi telematici, sono impiegate da tempo e dove sono quindi maturate interessanti esperienze. La ricerca, pertanto, ha preso in considerazione gli Stati Uniti, il Regno Unito e l'ordinamento dell'Unione Europea.

L'analisi dei suddetti contesti si propone l'obiettivo di mettere in luce buone pratiche e di ricavare indicazioni utili per il caso italiano. A tal fine, si ritiene opportuno riflettere su alcune questioni particolarmente significative, riguardanti: a) il modello organizzativo; b) i contenuti delle linee guida per la consultazione e il valore che questo documento assume; c) l'esistenza di un problema di costi associato ai sistemi di consultazione telematica; d) la capacità delle consultazioni online di accrescere la partecipazione degli interessati al processo di formulazione delle politiche.

2. *Stati Uniti*

Negli Stati Uniti, la partecipazione dei cittadini al processo di *rulemaking* è disciplinata dall'*Administrative Procedure Act* (Apa) del 1946. Si prevede l'obbligo per le agenzie di pubblicare nel Registro Federale una *notice of proposed rulemaking* e di consentire ai cittadini di presentare commenti e osservazioni sulla proposta di atto; le agenzie devono quindi prendere in considerazione le questioni sollevate dal pubblico prima dell'adozione dell'atto finale.

L'attenzione per l'impiego delle Ict nel processo di *rulemaking* è viva già da diversi anni; in un rapporto del 2001 al Congresso, il *Government Accountability Office* (Gao) ha sottolineato che un impiego sempre maggiore di sistemi basati sull'*Information Technology* può favorire un aumento della quantità e della qualità della partecipazione pubblica, la riduzione degli oneri che gravano sui soggetti regolati e consistenti risparmi per le agenzie [Gao, 2001]. L'*E-Government Act*, approvato nel 2002, ha promosso in modo deciso l'uso dell'*Information Technology*, allo scopo di migliorare la performance nello sviluppo delle regolazioni. La sezione 206 dell'atto contiene alcune disposizioni significative: in primo luogo prevede l'obbligo per le agenzie di accettare, per quanto possibile, commenti inoltrati con mezzi elettronici; in secondo luogo, impone alle agenzie di garantire che un sito web federale, accessibile al pubblico, contenga i *dockets* in formato elettronico. L'*E-Government Act* riprende l'iniziativa di *E-Rulemaking* dell'amministrazione Bush del 2001, composta da tre moduli, e finalizzata alla creazione di un accesso centralizzato per il pubblico per l'individuazione dei materiali relativi ai *rulemakings* e l'invio di commenti.

Nel gennaio 2003 è stato lanciato il sito web *Regulations.gov*, un portale che rappresenta il punto unico di accesso a tutte le regolazioni federali e che intende fornire ai cittadini la possibilità di individuare le proposte di regolazione «*open for comment*», inoltrare commenti elettronicamente, accedere a tutti i materiali collegati alle regolazioni. Al fine di incoraggiare l'utilizzo da parte del pubblico del sito *Regulations.gov*, un memorandum dell'*Office of Management and Budget* (Omb) dell'1 marzo 2004, ha invitato le agenzie a: inserire un riferimento a *Regulations.gov* nella sezione «*addresses*» degli atti che richiedono i commenti pubblici; inserire un link al portale nella homepage dei rispettivi siti web [Omb, 2004].

Il secondo modulo dell'iniziativa di *E-Rulemaking* ha riguardato la creazione di un *electronic docket* esteso all'intero governo federale, il *Federal Docket Management System* (Fdms). Si è scelto, pertanto, di abbandonare i singoli sistemi delle agenzie a favore di una centralizzazione. In un primo momento, il sistema di *E-Rulemaking* era, al contrario, fortemente decentrato: un numero consistente di agenzie aveva iniziato a implementare *dockets* elettronici e ad offrire informazioni sui rispettivi siti web¹. Nel 2002, il direttore dell'Omb, in un memorandum diretto ai vertici dei dipartimenti e delle agenzie, evidenziava l'intenzione di unificare i sistemi sovrabbondanti, che creavano difficoltà nell'invio dei commenti e generavano costi aggiuntivi [Omb, 2002]. Il sistema di *e-docket* federale è stato quindi strutturato in modo centralizzato, prevedendo un unico sistema, che ha sostituito quelli delle singole agenzie. La scelta di implementare un sistema centralizzato, rispetto ad altri due design alternativi, è stata effettuata in seguito a valutazioni, che hanno permesso di accertare che un simile design era più efficiente in termini di costi e più sicuro [Gao, 2005]. L'opzione a favore di un sistema centralizzato offre una serie di vantaggi, riferiti in primo luogo alle economie di scala; inoltre, rende più semplice per i cittadini partecipare, inviando le proprie osservazioni. Tuttavia, è stato osservato che in tal modo si riduce la possibilità per le agenzie di sperimentare per conto proprio [Copeland, 2007]. L'Omb ha svolto ripetute valutazioni dei costi e dei benefici riferiti al sistema di *e-docket* federale: secondo una stima del 2007, il sistema centralizzato sarebbe in grado di consentire risparmi tra i 106 e i 129 milioni di dollari nell'arco di cinque anni, diversamente da alternative fondate su design decentrati [Omb, 2008].

I benefici, intesi in termini di costi, dell'iniziativa di *E-Rulemaking* sembrano difficilmente quantificabili; l'Omb, nei rapporti annuali al Congresso sui benefici delle

¹ Il *Department of Transportation* si è dotato, dal 1997, di un sistema di *e-docket*, denominato *Docket Management System* (Dms); L'*Environmental Protection Agency*, nel 2002, ha implementato il sistema *Edocket*. Altre agenzie hanno adottato sistemi simili, di diversa qualità.

iniziative di *E-Government*, utilizza, talvolta, riferimenti generici a risparmi che deriverebbero dal passaggio delle singole agenzie al sistema Fdms; nel caso di alcune agenzie i risparmi vengono quantificati: si tratta, in genere, di costi che l'agenzia avrebbe sostenuto nel caso in cui avesse dovuto dotarsi autonomamente di simili sistemi [Omb, 2008].

3. Regno Unito

Nel Regno Unito il ricorso alle consultazioni è particolarmente esteso. Da diversi anni l'attività di consultazione è disciplinata da un codice di pratiche, più volte aggiornato e modificato. Nel 2000 veniva adottata una prima versione del *Code of practice on consultation*, successivamente modificata nel 2004. Tre anni dopo, la politica del governo in materia di consultazioni è stata sottoposta ad una *review*, che ha previsto la pubblicazione di un documento, volto a raccogliere le opinioni del pubblico. Nel luglio 2008 è stata quindi pubblicata la terza versione del codice, contenente sette criteri, che devono essere riprodotti in ciascun documento di consultazione². Sulla pagina web del *Better Regulation Executive* (Bre) è inoltre disponibile una guida per i funzionari che devono condurre le consultazioni, focalizzata su alcuni aspetti di carattere pratico. Il codice non ha valore di legge; i dipartimenti, nel caso in cui si discostino dai criteri dettati dal codice, sono invitati ad esplicitare con chiarezza le motivazioni.

Il codice prevede che le consultazioni debbano durare almeno dodici settimane, in modo da permettere una qualità elevata delle risposte del pubblico; tuttavia, si prevede la possibilità, in determinate circostanze, di periodi più lunghi o più brevi. Si riconosce, inoltre, l'esistenza del problema della *consultation fatigue*: inviare osservazioni per tutte le consultazioni condotte dal governo può risultare estremamente complesso e costoso; il codice, pertanto, contiene una serie di misure per minimizzare l'onere delle consultazioni, suggerendo l'utilizzo delle informazioni già disponibili e favorendo il ricorso a sistemi che diano la possibilità di rispondere direttamente online.

Le organizzazioni che adottano il codice sono tenute a nominare un *Consultation co-ordinator*, al quale, tra l'altro, compete di assicurare che le consultazioni condotte all'interno delle organizzazioni si conformino ai criteri del codice, monitorare le consultazioni in corso e valutare l'efficacia delle consultazioni concluse, diffondere buone pratiche all'interno dell'organizzazione, mantenere aggiornate le pagine web relative alle consultazioni dell'organizzazione.

Ciascun dipartimento deve rendere le proprie consultazioni facilmente accessibili: a tal fine, la guida suggerisce di pubblicare tutte le consultazioni in una singola pagina web, collegata facilmente alla home page del dipartimento. Il codice del 2000 ha previsto la creazione di un registro online delle consultazioni pubbliche in corso³; allo stato attuale, il sito *Direct.gov*, nella sezione «*government, citizens, rights*», fornisce un elenco delle pagine web dedicate alle consultazioni di numerosi dipartimenti e pubblica alcune consultazioni⁴. Il sito web *info4local.uk* ospita le consultazioni effettuate dal governo e fornisce un servizio di notifiche via e-mail.

² I sette criteri del *Code of practice* del luglio 2008 riguardano: 1. *When to consult*. 2. *Duration of consultation exercises*. 3. *Clarity of scope and impact*. 4. *Accessibility of consultation exercises*. 5. *The burden of consultation*. 6. *Responsiveness of consultation exercises*. 7. *Capacity to consult*.

³ Si tratta di un «*web-based central register of current public written consultations*», localizzato al sito www.ukonline.gov.uk.

⁴ http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG_170463.

Il codice raccomanda alle organizzazioni che realizzano le consultazioni di svolgere un'analisi accurata dei commenti e di rendere pubblici i sommari delle opinioni principali espresse nei contributi, provvedendo inoltre ad esplicitare l'impatto che essi hanno esercitato sul contenuto della politica.

Ciascun dipartimento realizza un'attività di monitoraggio delle proprie consultazioni. Una specifica sezione della relazione annuale è dedicata al rapporto sulla *better regulation*, che elenca il numero delle consultazioni effettuate, illustrando le motivazioni in caso di consultazioni che sono durate meno di dodici settimane.

4. Unione Europea

Nell'ordinamento comunitario, la consultazione degli *stakeholders* ha assunto negli ultimi anni una rilevanza sempre maggiore. Il Libro bianco sulla governance europea del 2001 ha evidenziato la necessità di rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo, attraverso l'adozione di un codice di condotta contenente criteri qualitativi minimi (standard). [Commissione europea, 2001]. Nel 2002, la Commissione ha adottato una comunicazione contenente i principi generali e i requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate, documento che rappresenta un contributo al piano d'azione «Semplificare e migliorare la regolamentazione». Con esso, la Commissione si è dotata di una strategia coerente per l'attività di consultazione; in precedenza, ciascun servizio all'interno della Commissione disponeva di propri metodi per coinvolgere le parti interessate. [Commissione europea, 2002]. Gli standard sono stati adottati a seguito di una consultazione, finalizzata a raccogliere le opinioni del pubblico; sono inoltre state previste alcune misure per favorire l'attuazione e la corretta applicazione dei requisiti minimi, quali: seminari di formazione, assistenza online al personale della Commissione.

I requisiti minimi riguardano:

- a) chiarezza sull'oggetto delle consultazioni;
- b) destinatari delle consultazioni;
- c) pubblicazione;
- d) limiti di tempo per partecipare;
- e) ricevuta e feedback.

Il requisito della pubblicazione impone la predisposizione di un punto unico di accesso per ogni consultazione; a tal fine, la Commissione si serve del portale *Your voice in Europe*, sito web che si inserisce all'interno dell'*Interactive Policy Making Initiative* (Ipm), politica lanciata nel 2001 con lo scopo di migliorare la governance attraverso l'utilizzo di Internet. *Your voice in Europe* permette a tutti i cittadini di partecipare alle consultazioni aperte e di visionare i risultati delle consultazioni concluse⁵; offre inoltre la possibilità di accedere a tutte le informazioni e alla documentazione rilevante. Lo strumento Ipm consiste in un sistema di questionari online, che facilita la partecipazione e allo stesso tempo agevola l'attività di analisi delle risposte.

La Commissione si impegna a fornire ai partecipanti il tempo sufficiente per l'invio delle osservazioni: il periodo previsto è di almeno otto settimane, anche se si ammette la possibilità di tempi più ristretti in caso di urgenza o nel caso in cui il pubblico abbia già avuto l'opportunità di esprimere il proprio parere.

⁵ Secondo i rapporti annuali sull'attuazione della politica di *Better lawmaking*, nel 2005 la Commissione ha condotto 106 consultazioni via Internet attraverso il portale *Your voice in Europe*; il numero è salito a 129 nel corso del 2006.

I requisiti minimi presentano, tuttavia, alcuni elementi di criticità. In primo luogo, si applicano solamente alle principali iniziative politiche, in particolare quelle che richiedono una valutazione di impatto più approfondita; una seconda questione, riguarda la natura non giuridicamente vincolante degli standard. La Commissione ha scelto lo strumento della comunicazione anche al fine di evitare la possibilità che le proposte potessero essere impugnate davanti alla Corte di Giustizia per una consultazione inadeguata o insufficiente⁶ [Commissione europea, 2002].

Nel 2006 la Commissione ha pubblicato il Libro Verde relativo all'Iniziativa europea per la trasparenza, allo scopo di avviare una consultazione pubblica su alcuni aspetti dell'iniziativa. I partecipanti hanno individuato alcune carenze nell'applicazione dei requisiti minimi: non è stato fornito un feedback adeguato circa il modo in cui i commenti pubblici sono stati presi in considerazione dalla Commissione; il limite minimo di otto settimane per l'invio dei commenti pubblici non è stato sempre rispettato.

5. Partecipazione alle consultazioni online

Particolare attenzione ha suscitato la questione relativa agli effetti che i sistemi telematici determinano sulla partecipazione pubblica; ai fini dell'analisi, si è scelto di adottare l'indicatore di partecipazione rappresentato dal numero dei commenti pervenuti sulle proposte di atto.

Per quanto riguarda il caso statunitense, esistono dati particolarmente interessanti. Secondo quanto riportato dal direttore dell'iniziativa di *E-Rulemaking*, dal lancio del sito *Regulations.gov* sino al luglio 2007, sono stati inoltrati 107.812 commenti attraverso il portale [Copeland, 2007]. Il *Department of Transportation* ha riferito che dal 1997, cioè dall'adozione di un *docket* elettronico, il numero dei commenti sarebbe passato da 3.000 su 155 *rulemakings* in quell'anno, a circa 63.000 su 119 *rulemakings* nel 2000 [Beierle, 2003]. Un altro dato rilevante è relativo al procedimento riguardante il *National Organic Program* dell'*Agricultural Marketing Service*, che ha generato 275.000 contributi pubblici, di cui 21.000 inviati elettronicamente⁷.

L'esame effettuato su otto procedimenti, riferiti ad un arco di tempo compreso tra il 2004 e il 2007, e individuati attraverso il portale *Regulations.gov*, ha fornito risultati quantitativamente molto differenti: il numero medio di commenti pervenuti è risultato pari a 9,375. Il totale dei contributi pubblici per ciascun caso è riassunto nella tabella 5.1.

⁶ La Commissione ha perseguito l'obiettivo di creare una cultura della consultazione senza ricorrere a norme di legge, ritenendo che un tale strumento avrebbe necessariamente portato rigidità e rallentamenti nel processo di policy-making [Commissione europea, 2001].

⁷ Il sito web del *National Organic Program* è visitabile all'indirizzo <http://www.ams.usda.gov/nop>.

Tab. 5.1. *Stati Uniti. Rulemakings e totale dei commenti pubblici*

Agenzia	Rulemaking	Commenti
Epa	<i>Ethylene Oxide Emission Standard for Sterilization Facilities</i>	8
Epa	<i>Ethylene Oxide Hospital Sterilization</i>	10
Usda	<i>Treatments for Fruits and Vegetables</i>	13
Usda	<i>Importation of Swine and Swine Products from the European Union</i>	10
Epa	<i>National Emission Standards for Gasoline Distribution Facilities (Bulk Gasoline Terminals and Pipeline Breakout Stations) under Clean Air Act 112(d)(6) and (f)(2)</i>	8
Dot	<i>Pipeline Integrity Management - Timeframes for Repairing Liquid Pipelines and Requirements for Gas Pipelines operated by Liquid Pipeline Operators</i>	12
Nhtsa	<i>Retro Fit On-Off Switches for Air Bags; Vehicle Modifications To Accommodate People With Disabilities</i>	6
Nhtsa	<i>Federal Motor Vehicle Safety Standards</i>	8

Un esame analogo è stato svolto su alcune consultazioni della Commissione europea, individuate attraverso il sito *Your voice in Europe*. La partecipazione è risultata estremamente variabile: due consultazioni, in particolare, hanno suscitato notevole interesse da parte del pubblico, generando oltre quarantamila commenti; si tratta di casi che hanno riguardato il settore ambientale e quello della sicurezza alimentare. Il volume di commenti pubblici è riassunto nella tabella 5.2.

Tab. 5.2. *Consultazioni della Commissione e partecipazione pubblica*

Settore	Consultazione pubblica	Commenti
<i>Environment</i>	<i>Public consultation on the revision of directive 86/609/EEC on the protection of animals used for experimental and other scientific purposes</i>	42.938
<i>Enterprise and industry</i>	<i>Stakeholder consultation in implementation of the globally harmonised system of classification and labelling of chemicals (Ghs) in community legislation</i>	370
<i>Agriculture</i>	<i>Stakeholder consultation on the draft commission staff working document in support of the communication from the Commission to the Council and the European Parliament on implementation of the Eu forestry strategy</i>	58
<i>Plant health</i>	<i>Public consultation launched on fruit propagating material and plants intended for fruit production</i>	20
<i>Transport</i>	<i>Public consultation on the "revision of the community legislation on the access to the road transport market and on the admission to the occupation of road transport operator"</i>	67
<i>Food safety</i>	<i>Labelling: competitiveness, consumer information and better regulation for the Eu</i>	175
<i>Public health</i>	<i>Open consultation on organ donation and transplantation. Policy options at Eu level</i>	73
<i>Food safety</i>	<i>Community action plan on animal welfare and protection: welfare and protection of farmed animals</i>	44.491

Il quadro che emerge dall'esame svolto si caratterizza per un'elevata variabilità, che rende particolarmente complesso stabilire l'effettiva efficacia dei sistemi di *e-comment* nell'incrementare la partecipazione pubblica. In particolare, un ruolo chiave sembra essere svolto dalla tematica oggetto di regolazione: determinate questioni – tra queste, senz'altro, quelle ambientali – riescono a mobilitare maggiormente la popolazione. Ciò induce a considerare con particolare prudenza i casi di eccellenza, che hanno entusiasmato i *techno optimists*, ma che non devono portare a conclusioni troppo affrettate sui meriti delle Ict.

Come si è visto, le consultazioni telematiche, in alcuni casi, generano un numero molto elevato di commenti: in queste circostanze l'analisi dei contributi pubblici e l'individuazione delle principali questioni espresse al loro interno può rivelarsi un'attività estremamente complessa. Negli Stati Uniti, le agenzie che ne hanno la possibilità affidano il compito a privati. Lo stesso accade nel Regno Unito; si consideri, a titolo esemplificativo, la consultazione «*Adding capacity at Heathrow Airport*», avviata dal *Department of Transport* nel novembre 2007. La consultazione è stata gestita dal dipartimento affidando specifici compiti a privati; un team apposito si è occupato di esaminare le 69.377 risposte del pubblico.

5. *Indicazioni di policy*

In Italia, il d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell'amministrazione digitale (Cad), riprendendo una disposizione della l. 29 luglio 2003, n. 229, disciplina la consultazione per le iniziative normative del governo: l'art. 55 prevede, infatti, la possibilità che la Presidenza del consiglio dei ministri pubblici su sito telematico le notizie relative ad iniziative normative del governo, e i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino, conformemente alle norme in materia di trattamento dei dati personali. Aggiunge inoltre che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sono individuate le modalità di partecipazione del cittadino alla consultazione gratuita in via telematica».

Il Servizio per la trasparenza dell'attività normativa del governo, all'interno dell'Ufficio del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, svolge, ai sensi della suddetta norma del Cad, «ogni utile attività diretta a consentire l'informazione, la conoscenza e la diffusione, in via telematica, delle iniziative normative del Governo e dei disegni di legge di particolare rilevanza ed interesse pubblico». All'interno del sito web del governo, inoltre, è istituito uno sportello telematico, gestito dal Servizio per la trasparenza dell'attività normativa del governo, che consente di richiedere informazioni sui provvedimenti normativi deliberati dal Consiglio dei ministri, attraverso lo strumento della posta elettronica.

Il Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (Pas) del 2007, in attuazione dell'art. 55 del Cad, ha previsto:

1. la sperimentazione della consultazione telematica su almeno cinque provvedimenti normativi;
2. l'individuazione delle modalità da seguire per la realizzazione della sperimentazione, preceduta da una ricognizione delle buone pratiche sviluppate a livello nazionale e internazionale;
3. l'emanazione di una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri per la fissazione delle linee guida per lo svolgimento a regime delle consultazioni.

Ha previsto, oltre a ciò, la realizzazione di un sito web dedicato alla consultazione telematica sugli schemi di atti normativi. I termini di realizzazione previsti dal Pas non sono stati rispettati; la relazione di verifica sullo stato di avanzamento del Pas al 15

novembre 2007, menziona la realizzazione, in via sperimentale, di una consultazione telematica finalizzata alla raccolta di osservazioni e suggerimenti per l'attuazione del Piano, di cui è stata resa pubblica una sintesi dei risultati.

A livello nazionale, esistono esperienze particolarmente significative, cui si può guardare con attenzione⁸: le Autorità indipendenti di regolazione, infatti, ricorrono da tempo alla consultazione degli interessati, anche attraverso l'utilizzo di Internet⁹.

▪ *Definizione delle linee guida per la consultazione*

L'indagine effettuata permette di ricavare alcune indicazioni in merito alla definizione delle linee guida per la consultazione; il contenuto di queste ultime, conformemente alle buone pratiche internazionali, dovrebbe comprendere alcuni elementi, tra i quali assumono un particolare rilievo:

- a) la chiarezza dei documenti di consultazione; più specificamente, si dovrebbero dare indicazioni precise circa l'oggetto della consultazione e le modalità per partecipare;
- b) il periodo di tempo a disposizione degli interessati per l'invio dei commenti. In proposito, si potrebbe prevedere un arco di tempo tra le otto e le dodici settimane, in modo da assicurare l'elaborazione, da parte dei partecipanti, di contributi di qualità; inoltre, deve essere prevista la possibilità, in determinate circostanze, di periodi più lunghi o più brevi;
- c) una efficace pubblicità delle consultazioni, da realizzarsi sfruttando in modo ampio le potenzialità offerte dal web;
- d) la garanzia di un feedback adeguato nei confronti del pubblico, attraverso la pubblicazione di sommari dei commenti pervenuti; deve inoltre essere fornita ai cittadini la possibilità di venire a conoscenza del modo in cui le osservazioni pubbliche hanno influenzato il contenuto della politica.

Si ritiene opportuno, nella fase di definizione della strategia per le consultazioni, coinvolgere il pubblico al fine di raccogliere osservazioni e proposte. L'adozione delle linee guida deve quindi essere accompagnata da misure volte a sensibilizzare i funzionari che devono realizzare le consultazioni.

▪ *Realizzazione di un portale per le consultazioni*

Alla luce delle esperienze internazionali esaminate, la realizzazione di un sito web dedicato alle consultazioni sugli schemi di atti normativi sembra rappresentare uno strumento particolarmente significativo. Il sito potrebbe costituire un punto unico di accesso a tutte le consultazioni del governo, sia in corso che concluse, e alle informazioni rilevanti. In tal modo si permette al pubblico di venire agevolmente a conoscenza delle principali proposte su cui il governo intende raccogliere le osservazioni. Per questo, è opportuno che il sito sia il più possibile completo e mantenuto costantemente aggiornato; ciascuna amministrazione dovrebbe quindi provvedere a trasmettere tutte le informazioni necessarie.

Deve essere altresì consentita la partecipazione attraverso appositi indirizzi di posta elettronica; in taluni casi è possibile inoltre ricorrere a questionari compilabili direttamente

⁸ Tra le esperienze a livello nazionale, si può menzionare il Dipartimento del Tesoro, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che realizza consultazioni online, attraverso la diffusione sul sito web di documenti di consultazione, e fornendo la possibilità di rispondere ad un apposito indirizzo di posta elettronica.

⁹ Con riguardo alle Autorità indipendenti, occorre precisare che la partecipazione dei privati ai procedimenti di regolazione è considerata essenziale: in questo senso si è pronunciato il Consiglio di Stato, sez. VI, nella sentenza 27 dicembre 2006, n. 7972.

online dai partecipanti: questo strumento rende la partecipazione meno onerosa e allo stesso tempo risulta più agevole l'analisi delle risposte.

▪ *Problematiche relative all'implementazione e criticità derivanti dall'impiego di Ict*

L'implementazione di sistemi di consultazione telematica potrà avvenire in modo graduale; è necessario, infatti, che i funzionari che devono realizzare le consultazioni sviluppino competenze adeguate e si adattino alle nuove metodologie, superando le eventuali resistenze; questo obiettivo potrà essere perseguito attraverso seminari di formazione e la diffusione di buone pratiche.

L'impiego di sistemi basati su Internet richiede risorse, competenze specifiche, e può quindi imporre costi rilevanti. Si può facilmente supporre, infatti, che l'attività di analisi dei commenti pubblici, che deve essere effettuata in modo accurato, possa rivelarsi particolarmente costosa. Nell'ipotesi in cui il ricorso allo strumento telematico consenta effettivamente di incrementare il coinvolgimento del pubblico, esaminare i contributi ricevuti può divenire ancor più complesso e difficilmente gestibile dalle amministrazioni. Dall'analisi svolta è emerso che la partecipazione pubblica è una componente delle consultazioni che può variare in modo molto significativo, anche per effetto della questione trattata. Occorre, quindi, prevedere la possibilità, limitata alle circostanze in cui la quantità di input proveniente dal pubblico sia particolarmente consistente, di affidare l'attività di analisi dei commenti pubblici a privati.

L'efficacia dei sistemi di consultazione telematica deve essere attentamente valutata, anche al fine di evidenziare carenze e possibili miglioramenti: in proposito, si può prevedere un sistema di monitoraggio centrale; analogamente a quanto avviene nel Regno Unito, inoltre, sembra utile l'individuazione di responsabili delle consultazioni all'interno di ciascuna amministrazione.

Il ricorso ad Internet pone ulteriori problemi, legati in particolare alla possibilità che si creino diseguaglianze, dovute alla presenza di *information technology* «have – nots». Il problema del *digital divide* deve quindi essere preso in attenta considerazione. Il ricorso esclusivo a sistemi basati su Internet comporterebbe, infatti, l'esclusione di consistenti porzioni di popolazione, che non hanno accesso a questo genere di tecnologie; per evitare che si verificano tali conseguenze occorre assicurare l'impiego di sistemi di consultazione «tradizionali», accanto a quelli basati su Internet. L'invio di commenti con mezzi elettronici, pertanto, deve essere considerato una delle possibili opzioni a disposizione del pubblico per intervenire nel processo di *policy-making*.

BIBLIOGRAFIA

Beierle T.C., *Discussing the rules: Electronic Rulemaking and Democratic Deliberation*, Discussion paper 03-22, Resources for the Future, april 2003 (<http://www.rff.org/Documents/RFF-DP-03-2.pdf>).

Better Regulation Executive – Cabinet Office, *Code of practice on consultation*, September 2005.

Better Regulation Executive – Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, *Effective Consultation (asking the right questions, asking the right people, listening to the answers)*. *Government Response*, December 2007 (<http://www.berr.gov.uk/files/file44374.pdf>).

Better Regulation Executive – Department for Business Enterprise and Regulatory Reform, *Code of practice on consultation*, July 2008 (<http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf>).

Better Regulation Task Force, *Get Connected. Effective Engagement in the EU*, September 2005 (<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/brc/upload/assets/www.brc.gov.uk/getconnected.pdf>).

- Cabinet Office, *An evaluation of the Cabinet Office guide: How to conduct written consultation exercises (An introduction for central government)*, Modernising Public Services, March 2000 (<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/report.htm>).
- Cabinet Office, *Code of practice on written consultation*, November 2000 (http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/_consultation.pdf).
- Cabinet Office, *Effective Consultation (asking the right questions, asking the right people, listening to the answers)*, June 2007 (<http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf>).
- Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, COM (2001) 428 definitivo, Bruxelles, 5 agosto 2001 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf).
- Commissione europea, *Comunicazione Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704 definitivo, Bruxelles, 11 dicembre 2002 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea, *Piano d'azione «semplificare e migliorare la regolamentazione»*, COM (2002) 278 definitivo, Bruxelles, 5 giugno 2002 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0278:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea *Relazione della Commissione. «Legiferare meglio 2005» ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (13a relazione)*, COM (2006) 289 definitivo, Bruxelles, 13 giugno 2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0289:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea *Relazione della Commissione. «Legiferare meglio 2006» ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (14a relazione)*, COM (2007) 286 definitivo, Bruxelles, 6 giugno 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0286:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea, *Libro verde. Iniziativa europea per la trasparenza*, COM (2006) 194 definitivo, Bruxelles, 3 maggio 2006 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0194:FIN:IT:PDF>).
- Commissione europea, *Comunicazione «Seguito del Libro verde Iniziativa europea per la trasparenza»*, COM (2007) 127 definitivo, Bruxelles, 21 marzo 2007 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:IT:PDF>).
- Copeland C.W., *CRS Report for Congress. Electronic Rulemaking in the Federal Government*, Congressional Research Service, 16 ottobre 2007.
- Oecd, *Reccomendation of the Council of the Oecd on improving the Quality of Government Regulation. Including the OECD reference Checklist for Regulatory Decision-Making and Background note*, Paris, 1995 ([http://www.oilis.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF)).
- Oecd, *Engaging Citizens Online for Better Policy-making*, Policy Brief, Paris, marzo 2003 (<http://www.oecd.org/dataoecd/62/23/2501856.pdf>).
- Oecd, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, PUMA Policy Brief No. 10, Paris, luglio 2001 (<http://www.oecd.org/dataoecd/24/12/2384164.pdf>).
- Oecd, *Oecd Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, 2005 (<http://www.oecd.org/dataoecd/3/51/36328053.pdf>).
- Oecd, *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, 2003 (<http://www.oecd.org/dataoecd/9/11/35176328.pdf>).
- Office of Management and Budget, *Memorandum for the heads of executive departments and agencies - Redundant Information Systems Relating to On-Line Rulemaking Initiative*, 6 maggio 2002.
- Office of Management and Budget, *Memorandum for the President's management council - Subject: Regulations.gov*, 1 marzo 2004.

Office of Management and Budget, *FY 2003 Report to Congress on implementation of the E-government act*, 8 marzo 2004 (http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/egov/fy03_egov_rpt_to_congress.pdf).

Office of Management and Budget, *Report to Congress on the benefits of the President's E-Government Initiatives – Fiscal Year 2008*, 2008 (http://www.whitehouse.gov/omb/assets/egov_docs/FY08_Benefits_Report.pdf).

U.S. General Accounting Office, Rep. N. GAO-01-232, Report to Congressional requesters, *Regulatory Management. Communication About Technology-Based Innovation Can Be Improved*, febbraio 2001 (<http://www.gao.gov/new.items/d03901.pdf>).

U.S. General Accounting Office, *Progress Made in Developing Centralized E-Rulemaking System*, September 2005 (<http://www.gao.gov/new.items/d05777.pdf>).

RAFFAELLA MARZULLI

LE CONSULTAZIONI DELLE AUTORITÀ DI REGOLAZIONE*

1. *Regolare l'attività di regolazione*

La qualità delle procedure seguite nell'adozione degli atti di regolazione condiziona il raggiungimento del risultato programmato; in particolare essa influisce sul modo in cui i destinatari percepiscono le regole e quindi sul grado della loro osservanza.

Sin dal 1995 l'Ocse ha riconosciuto l'esigenza di produrre una regolazione di qualità e pertanto ha invitato gli Stati membri a conformarsi alle raccomandazioni a tal fine elaborate¹. In particolare in esse viene sottolineata l'importanza di ricorrere alla consultazione preventiva dei potenziali destinatari delle regole da adottare². Tale attività, volta a raccogliere il maggior numero possibile di informazioni e valutazioni da parte dei soggetti interessati, si rivela utile in termine di efficienza della regolazione. In tal modo infatti le regole adottate sono condivise e in parte concordate con i soggetti tenuti a rispettarle.

Nel 2002, la Commissione europea ha sollecitato gli Stati membri ad adottare misure volte a semplificare e a migliorare l'attività di regolazione a livello comunitario e nazionale³. A tal fine la commissione ha auspicato l'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione come strumento per verificare la necessità, l'adeguatezza e la proporzionalità dell'intervento regolatorio rispetto agli obiettivi che con esso si intendono perseguire⁴.

Il punto di partenza per valutare l'impatto della regolazione è rappresentato dalle opinioni e dai pareri che i soggetti destinatari diretti dell'intervento possono fornire al regolatore⁵.

In Italia, nell'ambito dell'azione di semplificazione normativa, la legge 8 marzo 1999, n. 50 (legge di semplificazione del 1998) ha introdotto due importanti novità: la prima consiste nell'obbligo di ricorrere a forme stabili di consultazione dei soggetti interessati ogni qualvolta è avviato un processo di regolazione e semplificazione⁶; la

* Il presente lavoro prende spunto dalla sezione dedicata alla consultazione del rapporto di Assonime del 2003 su *Autorità indipendenti: le garanzie procedurali*, integrando l'analisi alla luce delle successive evoluzioni.

¹ Cfr. Ocse, 1995 e Ocse, 2005.

² Uno dei principi guida elaborati nella raccomandazione del 2005 è quello di garantire procedure trasparenti e non discriminatorie tali da permettere alle parti interessate di presentare la propria opinione in modo efficace e nei tempi opportuni.

³ In seguito alla pubblicazione del rapporto Mandelkern sulla *better regulation*, la Commissione europea ha presentato un piano d'azione per Semplificare e migliorare la regolamentazione al quale sono seguite una serie di comunicazioni [Commissione europea, 2002 b]. Nell'ambito dell'iniziativa «Legiferare meglio», la commissione verifica annualmente l'applicazione da parte delle istituzioni comunitarie delle procedure di *better regulation*. Infine la commissione ha predisposto una serie di esami strategici del programma legiferare meglio [Commissione europea, 2006; Commissione europea, 2008; Commissione europea, 2009 b].

⁴ Cfr. Commissione europea, 2002 a; Commissione europea, 2005 a; Commissione europea, 2005 b; Commissione europea, 2009 a.

⁵ Il rapporto tra consultazione e qualità della regolazione è formalmente sancito dal Protocollo n. 7 del Trattato di Amsterdam ove per garantire il rispetto del principio di proporzionalità nell'azione di regolazione viene previsto che la Commissione europea effettui ampie consultazioni prima di proporre iniziative legislative, e se necessario pubblici documenti di consultazione. In ossequio a tale previsione la Commissione europea ha tracciato i principi generali e i requisiti minimi ai quali le consultazioni avviate dalla commissione stessa dovrebbero conformarsi [Commissione europea, 2002 c].

⁶ Articolo 1, comma 2, legge 8 marzo 1999, n. 50.

seconda riguarda l'introduzione dell'analisi dell'impatto di regolazione per gli schemi di atti normativi adottati dal governo⁷. La legge di semplificazione per il 2001 ha poi esteso quest'ultimo obbligo alle autorità indipendenti cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o di regolazione⁸. Attraverso l'obbligo di effettuare l'analisi di impatto della regolazione, la legge ha indirettamente imposto alle autorità indipendenti un obbligo di consultazione preventiva delle parti interessate dagli atti regolatori. La consultazione rappresenta infatti una componente essenziale nella procedura di analisi di impatto, da utilizzare nelle diverse fasi della valutazione⁹.

2. Regolazione e consultazione nelle autorità indipendenti

L'importanza di produrre una buona regolazione interessa tutti i soggetti regolatori a ogni livello.

Un ruolo rilevante nella regolazione è svolto dalla autorità indipendenti. Spesso infatti la normativa comunitaria e nazionale si limita a fissare principi generali, affidando al potere regolamentare l'individuazione in dettaglio delle misure di attuazione ed esecuzione.

Le autorità indipendenti, in ragione della loro posizione di indipendenza rispetto all'esecutivo, non sono diretta espressione della cd. democrazia rappresentativa. Le autorità indipendenti sono quindi caratterizzate da una «caduta del valore della legalità sostanziale»; tale mancanza deve essere compensata mediante il rafforzamento della legalità procedurale che avviene sotto forma di potenziamento delle garanzie del contraddittorio e in primo luogo attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati ai procedimenti di regolazione¹⁰. Nell'esperienza concreta si riscontrano varie forme di consultazione pubblica: inchieste campionarie, interviste semistrutturate, *notice and comment* e *focus group*.

Nel presente lavoro ci si occuperà principalmente del modello *notice and comment*: esso consiste nella diffusione di schemi o versioni preliminari del documento da adottare al fine di acquisire, entro un termine stabilito, osservazioni scritte. Si tratta dunque di una vera e propria attività consultiva volta a individuare, con l'ausilio dei soggetti interessati, le condizioni di attuabilità dell'intervento regolatorio e di valutarne i costi e i benefici per i suoi destinatari.

Le autorità di regolazione qui analizzate (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Autorità per l'energia elettrica e il gas, Consob e Garante per la protezione dei dati personali), nell'ambito della propria autonomia organizzativa, utilizzano procedure diverse di consultazione¹¹. Appare utile soffermarsi brevemente su ciascuna esperienza per

⁷ Articolo 5, legge 8 marzo 1999, n. 50.

⁸ Articolo 12, legge 29 luglio 2003, n. 229.

⁹ La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 ha raccomandato alle amministrazioni, nella predisposizione della schema preliminare e finale dell'AIR, di individuare esigenze e aspettative anche attraverso procedure di consultazione pubbliche trasparenti e aperte a tutti potenziali destinatari. Sul rapporto tra analisi di impatto della regolamentazione e consultazione cfr. Dipartimento della funzione pubblica, 2001.

¹⁰ Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI sentenza 27 dicembre 2006, n. 7972. Inoltre il Consiglio di Stato nel parere del 6 febbraio 2006, n. 335 sul Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ha sottolineato la necessità di prevedere idonee garanzie partecipative e sistemi di consultazione preventiva per bilanciare la caduta della legalità in senso sostanziale.

¹¹ Si precisa che l'Autorità per la concorrenza e il mercato, pur non svolgendo attività di regolazione, ha tuttavia avviato due procedure di consultazione in occasione dell'adozione di provvedimenti amministrativi a carattere generale: la comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (consultazione avviata il 6 dicembre 2006) e il

poi individuare gli aspetti che sarebbe auspicabile diventassero pratiche comuni a tutti i regolatori.

2.1. *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*

Nella legge n. 249/1997, istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non si trovano disposizioni in materia di consultazione pubblica. L'articolo 1, comma 10 si limita a prevedere che qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, ha facoltà di intervenire nei procedimenti. Nel regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'autorità viene stabilito che nell'esercizio delle proprie attività, l'autorità si ispira ai principi di trasparenza, partecipazione e contraddittorio stabiliti dalla legge n. 241/1990; inoltre viene previsto che siano definite le procedure interne aventi rilevanza esterna e che le disposizioni inerenti a tali procedure siano raccolte in un apposito manuale da rendere disponibile al pubblico¹².

Con la delibera n. 278/99 del 20 ottobre 1999, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha definito le modalità di svolgimento delle consultazioni pubbliche nell'ambito di ricerche e indagini conoscitive.

Nel 2002, la direttiva comunitaria 2002/21/Ce in materia di comunicazioni elettroniche ha richiesto agli Stati membri di garantire che le autorità nazionali nell'adozione degli atti di regolazione, svolgano consultazioni secondo determinati standard procedurali. In particolare, nella direttiva viene sottolineata l'importanza che le autorità nazionali consultino preventivamente tutti i soggetti interessati e tengano conto dei loro commenti prima di adottare la decisione finale (considerando 15). In base all'articolo 6 della direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che, qualora un'autorità di regolazione nazionale intenda adottare misure in base a questa direttiva o alle direttive specifiche che abbiano un impatto significativo sul mercato rilevante, venga data ai soggetti interessati l'opportunità di presentare le proprie osservazioni sul progetto di intervento entro un lasso di tempo ragionevole. Le autorità di regolazione nazionali sono tenute a rendere pubbliche le procedure che applicano ai fini della consultazione. Allo stesso modo devono essere pubblicati i risultati della procedura di consultazione, salvo che nel caso di informazione commerciale riservata¹³.

La disciplina comunitaria è stata recepita nel nostro ordinamento dal decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259. In particolare l'articolo 11 ha stabilito che alle parti interessate deve essere consentito presentare le proprie osservazioni sulla proposta di provvedimento entro un termine non inferiore a trenta giorni, a decorrere dalla notifica alle parti interessate della proposta di provvedimento.

In attuazione del disposto normativo l'autorità ha adottato un regolamento concernente la procedura di consultazione¹⁴. Secondo il regolamento, il testo della proposta da sottoporre a consultazione e l'invito a presentare commenti sono portati a conoscenza mediante comunicazione diretta ai soggetti immediatamente individuabili come destinatari

regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette (consultazione avviata il 15 novembre 2007).

¹² Articoli 26 e 31 del regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, approvato con delibera n. 17/1998/CONS e modificato con delibera n. 316/02/CONS.

¹³ Sono esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 6 della direttiva le procedure di risoluzione delle controversie tra imprese a livello nazionale e internazionale, nonché i provvedimenti d'urgenza di cui rispettivamente agli articoli 20 e 21, nonché all'articolo 7, paragrafo 6 della direttiva.

¹⁴ Delibera n. 453/03/CONS del 23 dicembre 2003.

oppure mediante altri metodi compresa la pubblicazione in gazzetta ufficiale o sul sito internet dell'autorità. Se il testo della proposta ha natura di atto di regolazione, i partecipanti alla consultazione possono formulare le loro considerazioni anche in relazione all'impatto che le misure proposte determinano sulla normativa vigente. L'acquisizione delle osservazioni è sottoposta a un termine perentorio da individuare di volta in volta e comunque non inferiore a trenta giorni. La parte interessata può chiedere di illustrare le proprie osservazioni sulla base di un documento scritto, nel corso di un'audizione. La sintesi dei risultati della consultazione è pubblicata sul sito dell'autorità; nel provvedimento finale sono esplicitati gli orientamenti generali ricavabili dalle osservazioni formulate e sono indicate le motivazioni che hanno giustificato la determinazione finale. I partecipanti che intendono sottrarre all'accesso il proprio documento devono effettuare un'apposita richiesta.

Nella pratica il documento di consultazione contiene lo schema del provvedimento da adottare oppure, dopo un richiamo alla disciplina vigente in merito alla materia su cui è svolta la consultazione, l'invito a presentare commenti sullo stato attuale della normativa, sul grado di soddisfacimento ed eventualmente sui miglioramenti che vengono auspicati. Ciò è richiesto sotto forma di specifici quesiti inerenti alle tematiche oggetto dell'intervento dell'autorità (per esempio: «si condivide l'orientamento dell'autorità in merito all'imposizione in capo ai nuovi operatori di terminazione dei seguenti obblighi»; «siete d'accordo con una pianificazione dei diritti d'uso su base geografica nazionale?»; «come potrebbe essere organizzato un piano di *refarming* per la banda assegnata?»). La sintesi della consultazione non sempre è pubblicata sul sito internet. Quando ciò avviene, essa è costituita da una ricognizione dei commenti e dei suggerimenti espressi da ciascun partecipante, salvo che lo stesso partecipante non abbia richiesto di non rendere accessibile le proprie osservazioni¹⁵.

Dall'analisi delle prassi seguite dall'autorità, l'aspetto che appare più di altri richiedere un miglioramento è quello della valorizzazione, nella deliberazione con cui viene adottato l'atto finale, dei risultati della consultazione e delle ragioni che hanno indotto l'autorità, tenuto conto di tali risultati, ad adottare la propria decisione finale.

2.2. Autorità per l'energia elettrica e il gas

Sin dalla sua istituzione, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas svolge un'attività di consultazione pubblica attraverso meccanismi di *notice and comment*. Nell'ambito della sua autonomia organizzativa (articolo 2, comma 27, legge 14 novembre 1995, n. 481), l'autorità ha disciplinato le modalità di svolgimento dei procedimenti per la formazione di atti normativi e di atti a contenuto generale (delibera n. 61/97 del 30 settembre 1997). Secondo tale disciplina, l'autorità dà notizia, mediante pubblicazione di un avviso sul bollettino o in ogni altra forma ritenuta idonea, dell'avvio di attività dirette alla predisposizione degli atti normativi e degli atti a contenuto generale. Nella delibera di avvio del procedimento viene designato un funzionario responsabile per gli adempimenti necessari allo svolgimento delle attività preparatorie della decisione conclusiva; viene indicato un relatore (tra i componenti dell'autorità) con il compito di illustrare, nella discussione collegiale, gli esiti dell'attività preparatoria e una proposta di decisione; viene fissato il termine entro cui è possibile far pervenire osservazioni scritte. Nella stessa delibera o in una delibera successiva l'autorità può, qualora lo ritenga opportuno, previa determinazione delle modalità e dei tempi degli esperimenti istruttori, diffondere versioni

¹⁵ Talvolta la sintesi della consultazione è descritta in forma anonima cfr. delibera n. 26/08/CIR .

preliminari del provvedimento da adottare, a fine di acquisire osservazioni scritte e convocare audizioni speciali, anche individuali.

La disciplina sulla consultazione è stata precisata nell'ambito dell'approvazione delle linee guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione - Air - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas in attuazione dell'articolo 12 della legge n. 229/2003¹⁶. In particolare è stata sottolineata la necessità di concedere ai consultati un termine congruo per far pervenire le risposte ai documenti di consultazione: esso dovrebbe essere almeno di quattro settimane; inoltre è stata rilevata l'esigenza di adottare forme sistematiche di ritorno informativo circa i contributi pervenuti, ad esempio mediante la loro pubblicazione integrale, con esclusione delle parti che, ad avviso di coloro che li hanno presentati, hanno carattere di riservatezza.

Nella pratica l'autorità pubblica i documenti di consultazione in un'apposita sezione del proprio sito internet. Il documento contiene una premessa in cui vengono illustrate le finalità della consultazione, l'invito a presentare le proprie considerazioni, le modalità e la data di scadenza entro cui far pervenire i contributi. La durata della consultazione è in media di 30 giorni. Il documento di consultazione contiene in allegato lo schema di provvedimento che l'autorità ha intenzione di adottare. Sinora non vengono resi noti i risultati della consultazione, né attraverso la pubblicazione dei contributi pervenuti né tramite una sintesi a cura dell'autorità. Tuttavia nella delibera di adozione del provvedimento finale viene fatto riferimento all'avvio della consultazione e al modo in cui l'autorità ha tenuto conto delle osservazioni pervenute ai fini dell'assunzione della decisione finale¹⁷.

Dall'esame delle prassi seguite, si riscontra una certa attenzione agli esiti della consultazione (nella delibera finale infatti vengono richiamate le opinioni espresse in sede di consultazione), ma si rileva ancora una carenza nella trasparenza circa i soggetti partecipanti alla consultazione e i contributi presentati.

2.3. Consob

A partire dal 2005 la Consob ha l'obbligo legislativo di consultare i soggetti interessati sul contenuto degli atti di regolazione¹⁸. Tuttavia, anche in mancanza di una specifica previsione normativa, la Consob, sin dall'emanazione del decreto legislativo n.

¹⁶ Le linee guida per l'analisi d'impatto della regolazione dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono state adottate in via sperimentale con delibera n. 58/05 del 31 marzo 2005. Tali linee operative sono state definitivamente approvate con la delibera n. 46/08 del 3 ottobre 2008. Il provvedimento si occupa delle diverse tecniche di consultazione, indicando i vantaggi e gli svantaggi di ciascuna. Per quanto riguarda lo strumento del *notice and comment*, esso consiste nella pubblicazione sul sito internet dell'autorità di un documento di consultazione con la richiesta di far pervenire le relative osservazioni in forma scritta ed entro una certa data. I vantaggi di tale tecnica sono: la facile diffusione e pubblicazione del documento grazie ad internet e la raccolta di informazioni approfondite e dettagliate. Tra gli svantaggi invece vengono indicati: i costi elevati per l'analisi e l'elaborazione delle risposte, la mancanza di scambio immediato e diretto tra regolatori e soggetti partecipanti e il risultato non sempre statisticamente rappresentativo.

¹⁷ Le prassi seguite dall'autorità sono state formalizzate nella proposta di regolamento recante la disciplina dei procedimenti di regolazione (delibera GOP 9/09 del 4 marzo 2009), in ordine alla quale l'autorità ha avviato una consultazione dei soggetti interessati. Il termine di chiusura della procedura di consultazione è fissato al 15 ottobre 2009.

¹⁸ Cfr. articolo 23 della legge 28 dicembre 2005, n. 262. L'obbligo di consultazione sui provvedimenti aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, è esteso anche agli atti adottati dalla Banca d'Italia, dall'Isvap e dalla Covip.

58/1998 (Tuf), ha avviato procedure di consultazione in ordine alla produzione di provvedimenti regolamentari¹⁹.

La prassi seguita da Consob prevede la formazione di un documento di consultazione contenente il testo della normativa in vigore, emendato con le modifiche che la commissione ritiene di apportare e con la motivazione di ogni proposta di modifica. Il documento viene pubblicato sul sito web della Consob accompagnato da un formale avviso di avvio della consultazione e dall'indicazione delle modalità e dei tempi entro cui trasmettere alla commissione eventuali osservazioni sul testo. In genere il termine concesso ai consultati per far pervenire le risposte ai documenti di consultazione è fissato in non meno di trenta giorni; tuttavia vi sono stati casi in cui il termine per le risposte è di appena due settimane²⁰.

Per quanto concerne la trasparenza circa gli esiti della consultazione va rilevato che la Consob pubblica sul proprio sito internet sia il provvedimento finale adottato a seguito della consultazione sia un documento che illustra gli esiti della consultazione. In quest'ultimo documento vengono citati i soggetti che hanno partecipato alla consultazione e che ne hanno autorizzato la divulgazione; inoltre la commissione dà conto delle specifiche osservazioni ricevute e delle conseguenti determinazioni assunte attraverso una relazione nella quale si esplicitano le motivazioni delle scelte effettuate.

L'attività di consultazione della Consob di fatto soddisfa le esigenze di partecipazione alla formazione del contenuto degli atti di regolazione da parte dei soggetti interessati, nonostante appaia opportuno migliorare due aspetti del processo di consultazione. Il primo riguarda i tempi concessi per l'invio dei contributi, i quali dovrebbero tenere conto della complessità della materia trattata, evitando termini troppo brevi; l'altro concerne l'adozione del documento finale che non dovrebbe avvenire a distanza di molto tempo dalla chiusura della consultazione: tempi troppo lunghi finiscono per rendere non più attuali le osservazioni espresse. Infine va segnalato che l'adozione di un regolamento che disciplini i criteri e le modalità su cui normalmente si basa l'attività di consultazione potrebbe fornire un importante contributo alla trasparenza e alla prevedibilità della prassi adottata.

2.4. *Garante per la protezione dei dati personali*

Il Garante per la protezione dei dati personali si distingue dalle altre autorità indipendenti, che hanno poteri di regolazione e controllo relativi a un singolo mercato, per il fatto che tale autorità vigila sul rispetto dei diritti fondamentali della persona. In tale ambito il garante può adottare provvedimenti a carattere generale affinché il trattamento dei dati personali sia effettuato in conformità alle disposizioni vigenti (articolo 154, comma 1, lettera c)²¹.

¹⁹ Inizialmente le consultazioni avvenivano in modo sporadico, a partire dai regolamenti attuativi del decreto legislativo n. 58/1998 esse sono divenute una prassi ricorrente.

²⁰ Nel 2007 venne fissato un termine di 16 giorni (dal 7 novembre al 23 novembre) per presentare osservazioni riguardo alla comunicazione contenente chiarimenti di natura applicativa in merito al regolamento mercati della Consob adottato in attuazione della direttiva MIFID (*Markets in Financial Instruments Directive*); nel 2008 tra la data di pubblicazione sul sito delle proposte di modifica alle disposizioni in materia di albi e attività dei promotori finanziari e il termine della consultazione sono trascorsi solo 12 giorni (dal 28 novembre al 10 dicembre); il 26 febbraio 2009 è stata avviata una consultazione con un termine di durata di 14 giorni.

²¹ Sotto quest'aspetto il Garante per la protezione dei dati personali si distingue dalle altre autorità indipendenti che hanno poteri di regolazione e controllo relativi a un singolo settore, in genere avente natura economica.

Nell'esercizio della propria attività di regolazione, il garante non ha l'obbligo normativo di consultare preventivamente i soggetti destinatari dei suoi provvedimenti. Tuttavia, in alcune circostanze il garante ha inviato le parti interessate a esprimere il loro parere sulle modalità con cui intendeva concretamente esercitare il proprio potere di regolazione, al fine di realizzare così una migliore comprensione, da parte dei soggetti destinatari, delle determinazioni assunte²².

Nella prassi, l'attività di consultazione avviene sulla base di un documento dal contenuto vario: alcune volte si tratta di un invito a esprimere le proprie osservazioni sui temi indicati (per esempio sulle modalità e condizioni per effettuare il trattamento dei dati personali nell'ambito dei nuovi servizi della televisione digitale oppure sulle esperienze in merito all'utilizzo di tecniche *RFID* che comportano un trattamento dei dati personali); altre volte la consultazione avviene sulla bozza del provvedimento finale²³. L'avvio formale di una procedura di consultazione pubblica con le indicazioni e i tempi per trasmettere le relative osservazioni è pubblicato, insieme al documento di consultazione, sul sito web del garante nonché sulla gazzetta ufficiale. In genere, il termine di durata della consultazione è fissato in un periodo di almeno trenta giorni, ad eccezione di alcuni casi in cui esso è stato di più breve durata (15 giorni), senza tener conto dell'ampiezza della materia trattata²⁴.

Nonostante il progressivo affinamento delle pratiche adottate, dalla ricognizione dell'esperienza del garante in tema di consultazioni pubbliche, emerge la mancanza di un ricorso sistematico alla collaborazione dei soggetti interessati per la definizione del contenuto dei provvedimenti a carattere generale. Inoltre, nei casi in cui il processo di consultazione viene avviato, esso non si svolge secondo procedure formalizzate e predefinite, ma secondo prassi più o meno consolidate. Un'ulteriore carenza percepita riguarda la mancanza di trasparenza e pubblicità in ordine ai risultati della consultazione e al rilievo dato ai contributi ricevuti ai fini della decisione finale.

3. *Gli standard minimi per una consultazione efficace*

L'esperienza acquisita dalle autorità di regolazione esaminate consente di trarre una serie di indicazioni che possono essere diffuse come buone pratiche. Si tratta di principi generali e standard minimi necessari affinché il processo di consultazione raggiunga i risultati desiderati: trasparenza, condivisione e maggiore rispetto delle regole.

Il presupposto fondamentale perché la consultazione produca i migliori benefici è un atteggiamento collaborativo e cooperativo da parte del regolatore e dei soggetti coinvolti, unito a un approccio flessibile e proporzionato adattabile a seconda della complessità della materia oggetto di consultazione.

Descrivere con chiarezza l'oggetto

Per risultare efficace, l'oggetto della consultazione deve essere il più possibile chiaro e conciso.

La consultazione delle parti interessate dovrebbe avvenire sulla base di un documento in cui siano contenute alcune informazioni essenziali. In primo luogo nel documento dovrebbero essere esplicitate le finalità e gli obiettivi che si intendono

²² Dall'inizio della sua attività, il garante ha avviato soltanto 5 consultazioni pubbliche.

²³ Ad esempio la consultazione pubblica sulla conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico per finalità di accertamento e repressione di reati del 25 settembre 2007 oppure la consultazione sulle linee guida per i trattamenti di dati nell'ambito delle sperimentazioni cliniche di medicinali del 29 novembre 2007.

²⁴ Ci si riferisce in particolare alla consultazione avviata il 31 dicembre 2004 su quattro temi di attualità: gestione delle carte di fedeltà, tv satellitare e interattiva, tecniche *RFID* e telefonini.

perseguire con l'azione di regolazione proposta nonché un riepilogo del contesto normativo sul quale si intende intervenire. Inoltre la consultazione dovrebbe avvenire sotto forma di specifici quesiti su alcune tematiche oggetto dell'intervento regolatorio, evitando il ricorso a domande eccessivamente generali. Appare altresì necessario che il documento di consultazione sia accompagnato da un invito formale a partecipare alla consultazione nel quale sia indicato il termine entro cui inviare le proprie osservazioni nonché i riferimenti del responsabile del procedimento e il modo in cui si darà rilievo ai contributi pervenuti. Infine, affinché i partecipanti alla consultazione possano presentare osservazioni il più possibile precise e appropriate in relazione all'oggetto della discussione, è utile allegare al documento di consultazione lo schema del provvedimento che si intende adottare.

Individuare i destinatari interessati

Sebbene gli interessati alla consultazione varino a seconda della materia trattata, l'opportunità di partecipare alla formazione degli atti di regolazione a carattere generale dovrebbe essere garantita a tutte le parti sociali, evitando forme di consultazione stabili (per esempio la consultazione di gruppi «privilegiati»). In linea di principio infatti più la consultazione è ampia, maggiore è il contributo conoscitivo che se ne può trarre. Ciò tuttavia potrebbe comportare un'apertura smisurata della consultazione tale da renderla inefficace per l'ampiezza dei partecipanti e la conseguente dispersione dell'apporto conoscitivo. In questi casi occorre ricorrere al criterio della proporzionalità: affinché una consultazione sia equa si dovrebbe valutare, caso per caso, l'effettiva incidenza che il contributo di una determinata categoria può portare al processo decisionale in considerazione della questione in discussione.

In generale quindi, la consultazione dovrebbe essere aperta a tutti i soggetti interessati. Ciò tuttavia non esclude di coinvolgere con maggiore sollecitazione i soggetti che hanno un interesse diretto alla materia, attraverso altre forme di consultazione quali ad esempio audizioni speciali, costituzione di gruppi di lavoro oppure riunioni formali o informali.

Pubblicare i documenti di riferimento

Il documento di consultazione dovrebbe essere diffuso attraverso canali di comunicazione adeguati a raggiungere le varie categorie di soggetti interessati. Senza escludere altri strumenti di comunicazione, un mezzo fondamentale dovrebbe essere la pubblicazione sul sito internet dell'autorità che avvia la consultazione. Potrebbe altresì essere utile collocare tutte le consultazioni pubbliche in un'unica sezione del sito e, avvalendosi delle potenzialità che i sistemi informatici offrono, consentire la tracciabilità dell'intero processo di consultazione, dal documento di consultazione al provvedimento finale, attraverso la predisposizione di collegamenti ipertestuali (c.d. link).

Definire i tempi della consultazione

Premesso che il processo decisionale trae massimi benefici quando la consultazione è avviata in precedenza rispetto al momento decisionale, un aspetto fondamentale per una consultazione di qualità è definirne il termine di durata.

A riguardo, per individuare un termine congruo entro cui poter partecipare alla consultazione, la regola principale è quella di consentire ai partecipanti di presentare i loro contributi sufficientemente completi. Pertanto il periodo di tempo deve essere fissato, tenendo conto della complessità delle questioni trattate e di eventuali ulteriori esigenze.

In generale le consultazioni avviate dalle autorità di regolazione esaminate hanno una durata media di circa due mesi. Tuttavia, in presenza di circostanze sopravvenute, la durata della consultazione può esigere un prolungamento dei tempi. In questi casi la

comunicazione di proroga deve essere diffusa attraverso lo stesso canale utilizzato per il primo avviso. D'altro canto, esigenze di urgenza potrebbero imporre un termine più breve. In ogni caso è opportuno prevedere un limite di tempo al di sotto del quale non è ragionevolmente possibile preparare elaborati soddisfacenti. Una buona consultazione dovrebbe quindi avere una durata almeno di trenta giorni.

Affinché i contributi possano efficacemente incidere sul processo decisionale è altresì necessario che il provvedimento finale sia adottato entro un termine ragionevole dalla chiusura della consultazione; in caso contrario infatti le osservazioni espresse potrebbero risultare non più attuali.

Dare rilevanza agli esiti della consultazione

Il rispetto del principio di trasparenza durante lo svolgimento delle varie fasi della consultazione è un requisito essenziale per una consultazione di qualità. È necessario dare adeguata pubblicità non solo al documento di avvio della consultazione, ma anche ai commenti pervenuti. In quest'ottica è importante rendere pubbliche le risposte alle consultazioni formali, salvo che l'autore non richieda l'esclusione, per ragioni di riservatezza. In alternativa alla pubblicazione integrale dei contributi pervenuti, può essere pubblicato un riassunto di essi. Se in seguito alle risposte ricevute, le proposte iniziali sono radicalmente mutate, dovrebbe essere considerata l'opportunità di effettuare una seconda consultazione sul testo riformato.

Al fine di offrire un adeguato *feedback* ai soggetti che hanno risposto alla consultazione, nelle relazioni introduttive degli atti di regolazione dovrebbero essere illustrati i risultati della consultazione nonché il modo in cui essi sono stati tenuti in considerazione ai fini della determinazione finale. Ad esempio, potrebbe essere spiegato in quale misura le principali indicazioni emerse sono state integrate o meno nel provvedimento finale.

BIBLIOGRAFIA

Assonime (2003), *Autorità indipendenti: le garanzie procedurali*, Roma, febbraio 2003.

Autorità per l'energia elettrica e il gas (2008), *Guida per l'analisi d'impatto della regolazione nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, GOP 46/08, del 3 ottobre 2008;

Commissione europea (2002 a), *Comunicazione in materia di valutazione d'impatto*, COM(2002)276def. del 5 giugno 2002;

Commissione europea (2002 b), *Piano d'azione «Semplificare e migliorare la regolamentazione»*, COM(2002)278def. del 5 giugno 2002;

Commissione europea (2002 c) *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002)704def. dell'11 dicembre 2002;

Commissione europea (2005 a) *Una migliore regolamentazione per la crescita e l'occupazione nell'Unione europea*, COM(2005)97def., del 16 marzo 2005;

Commissione europea (2005 b) *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2005)790 del giugno 2005;

Commissione europea (2006) *Esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*, COM (2006)689def., del 14 novembre 2006;

Commissione europea (2008) *Secondo esame strategico del programma per legiferare meglio nell'Unione europea*, COM(2008)32def., del 30 gennaio 2008;

Commissione europea (2009 a) *Impact, Assessment Guidelines*, SEC(2009)92def., del 15 gennaio 2009.

Commissione europea (2009 b) *Third strategic review of Better Regulation in the European Union*, COM(2009)15def., del 28 gennaio 2009;

Dipartimento della funzione pubblica (2001), *La consultazione nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubbettino, 2001;

Ocse (1995), *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, including the Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, OECD/GD(95)95 del 9 marzo 1995;
Ocse (2005), *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, Paris, 2005.

FABRIZIO DE FRANCESCO*

INDICATORS FOR AN EFFECTIVE IMPLEMENTATION OF
REGULATORY IMPACT ANALYSIS:
AN APPLICATION TO THE ITALIAN CASE

Abstract

Literature on indicators of regulatory quality is now abundant. Given its global diffusion, among the better regulation tools regulatory impact analysis (RIA) has gained the attention of scholars who have attempted to measure the quality of regulatory appraisal system. This literature tends however to overlooks theoretical insights and specific context features. Relying on theoretical and empirical literature on administrative and regulatory reforms, this paper proposes a process for selecting sets of indicators in order to achieve an effective implementation of programmes for enhancing the quality of regulation. Furthermore, based on previous works a proposal of indicators is derived having in mind the case of the Italian better regulation policy. Among the several tools for improving regulatory quality, RIA has been chosen given its relevance and pivotal role. This paper concludes remarking the lack of attention given by scholars to rational choice, organisation and policy diffusion theories.

1. Introduction: Diffusion of RIA and its definition

Throughout the 1970s and 1980s, several pioneering governments among the OECD countries have started managing regulation through a set of standards and rules requiring ex ante analysis and appraisal of the future impacts on the economy, environment and society. Addressed to regulators, these administrative standards are now common among almost the entire population of the OECD and EU member states. There is evidence that the diffusion process has accelerated since 1995, when the OECD paid particular attention to regulatory management and RIA (De Francesco 2008a). Although the process of diffusion, governments have tended to shape and mould the available international experience, adopting different policy appraisal methodologies. Indeed, the first phase of diffusion is characterised by two clusters of pioneer countries. Among the Anglo-Saxon countries (such as Australia, Canada and the US) RIA emerged as a comprehensive economic analysis of regulatory costs and benefits, while in European countries (such as Germany and the Netherlands) it assumed the form of regulators' checklist. In the later stages of diffusion and notwithstanding the role of international organisations such as the OECD and more recently the EU in recommending and promoting standards for regulatory management, recent empirical researches show that there is still variation in the extent and characteristics of implementation of RIA (De Francesco 2008b; Radaelli 2008). In other words, an administrative principle has been diffused, not a specific model.

It follows that a definition of RIA is necessarily broader:

[Regulatory] Impact Assessment is:

- A systematic, mandatory, and consistent assessment of aspects of social, economic, or environmental impacts such as benefits and/or costs;
- affecting interests external to the government;
- of proposed regulations and other kinds of legal and policy instruments;

* Doctoral candidate at the Department of Politics, University of Exeter and Marie Curie Research Fellow at the Institute of Political Science, University of Zurich.

- to i) inform policy decisions before a regulation, legal instrument, or policy is adopted; or ii) assess external impacts of regulatory and administrative practices; or iii) assess the accuracy of an earlier assessment. (ENBR 2006)

The variance is also common in the quality of implementation. Recent OECD surveys of national directors for better regulation (Jacobzone, Choi and Miguet 2007) and a research project database (EVIA database see Jacob et al. 2008) show that only 15 countries out of 33 of OECD and EU member states are able to systematically produce regulatory analysis. Recent evaluation reports appraise the overall quality of RIA programmes (NAO 2001; 2004; 2005; 2007; TEP 2007; GAO 2000). Furthermore, given its diffusion, RIA has gained the attention of scholars who have assessed the evolution, extent and quality of this particular policy appraisal (see Radaelli and De Francesco 2009 and Turnpenny et al. 2009 for a review of the art of the research on RIA). In particular, there is a strand of literature that assesses the quality of the overall regulatory environment and regulatory appraisal system (see De Francesco and Radaelli 2008; De Francesco and Radaelli 2007; Radaelli and De Francesco 2007 chapter 3 and 4 for a review). In particular, measures have been designed to assess the overall quality of regulatory governance (Kaufmann 2005; World Bank 2004; Conway et al. 2005), the specific quality of a sample of regulatory analysis (Cecot et al. 2008) and outcome (Hammit 2000), as well as and the quality of regulatory quality programmes (Radaelli and De Francesco 2007) and institutional design (Jacobzone, Choi and Miguet 2007). However, the current literature fails to propose a system of indicators designed for the different stages of the policy innovation cycle, taking into account preconditions and prerequisites, contingent and complimentary innovations, policy formulation and adoption, effective implementation, and evaluation and monitoring.

Focusing on the so far unsuccessful experience of the Italian governments in implementing RIA (Bassanini, Paparo and Tiberi 2005, Natalini 2008, Natalini 2006, Natalini and Sarpi in this volume), this paper proposes a set of indicators and related recommendations for their design. The main goal of this paper is to design indicators relying on different theoretical approaches, a daunting enterprise for more than one better regulation tool (see Radaelli and De Francesco 2007 for a comprehensive proposal of indicators related to different regulatory quality tools). Considering RIA as an administrative reform, the next section introduces theoretical concepts of political control of regulators and organisation. Section 3 introduces the concepts of institutional innovation, as well as complimentary and contingent innovations. Section 4 focuses on stages between the formal adoption and the effective implementation of an administrative innovation such as RIA, attempting to explain the conditions for an effective implementation. Section 5 proposes a series of recommendations for designing indicators and selects four different levels of measures for the quality of regulatory reform and RIA. Finally section 6 concludes identifying further researches but also proposing recommendations for achieving an effective regulatory management in Italy.

2. RIA as an administrative reform: Deriving theoretical frameworks

Relying on theoretical literature, this section puts RIA in conceptual frameworks. Several empirical studies (Radaelli 2005; De Francesco 2008b; Jacobzone, Choi and Miguet 2007) have shown that RIA assumes different connotations with different degrees of implementation. Notwithstanding, there is a common minimum denominator: RIA is a

reform of administrative procedure that changes the way regulators (generally governmental regulators) make their proposals.

Administrative reform 'indicates a series of interventions that are promoted by political or administrative bodies and introduced to adapt public administrations to economic and social change' (Cassese 2003 128). Its size and its regulatory and hierarchical structure make public administration a stable organisation which is not easily permeated by environmental pressures (Cassese 2003 128). However, since the 1970s administrative reforms have become a constant, planned and autonomous policy that, minimising the dimensional, structural and hierarchical constraints, allows public organisations to adjust themselves to the modified environmental conditions (Cassese and Savino 2005: 3).

Within a hierarchical and regulatory framework, reforms assume the form of a change of administrative law. Administrative change is theoretically based on two contrasting rationales: the democratic polity concept of aggregation of preferences vs. the rational concept of efficiency. The first is about the procedural due process and protection of rights; the second concerns the application of private managerial techniques into the public sector (Kelly 1996). This is a typical discretion/legitimacy trade-off in principal-agent relationship and common feature of administrative law in all democracies: '[a]ll representative democracies face a similar need to balance democratic accountability against the competent implementation of complex statutes.' (Rose-Ackerman 2007: xiii) And this can be done through administrative procedures in order to promote rationality and consequently avoid arbitrariness (Moral Soriano 2002: 122). In every democracy, procedures are essential mechanisms on hand of the political principal to control the bureaucratic agent that is the main function and one of theoretical mainstream of administrative law (Harlow 1998).

Political principal has several ways of obtaining information from an agent designing several institutions to control agents' behaviour (Lupia and McCubbings 1998; Moe 1987). Following the literature on principal-agent model and the political control of bureaucracy, RIA is an *ongoing* control mechanism (Pierce, Shapiro and Verkuil 2004: 1) within the public administration *hierarchy* (Ginsburg 2002: 248). Indeed, among the systems implemented so far in the OECD and EU countries, RIA is placed in between the bureaucrats/politicians relationship and cannot be considered as a judicially-enforceable procedural right.¹ Politicians directly influence the agency's incentive structure forcing 'the agency to promulgate internal rules that constrain discretion' (Ginsburg 2002: 249).

It is however obvious that the political principal cannot control directly all regulatory activities. The emergence of any additional control mechanism is necessarily embedded within the hierarchical and administrative entity supporting the principal. In other words, since the lack of evidence of use of third parties in the regulatory appraisal process, an additional administrative function and structure is necessary in order to facilitate the political principal in controlling, monitoring and overseeing regulatory activities. Similarly to the delegation theory and principal-agent model and within the organisation theory framework, public entities are instrumental for political principals.

¹ There are no cases of judicial review of RIA. Accordingly, RIA cannot be considered as a proper fire alarm mechanism that is characterised by the presence and participation of courts and citizens. 'By creating a judicially-enforceable procedural right, politicians decentralize the monitoring function to their constituents, who can bring suits to inform politicians of bureaucratic failure to follow instruction.' (Ginsburg 2002: 250) However, RIA is a hierarchical mechanism that can strengthen fire alarm mechanisms where they exist by altering the incentive structure of stakeholders' participation in the rulemaking.

Administrative agents are not a complete actor² since 'the principal is supposed, at least indirectly, to control the action and to be responsible for it' (Brunsson and Sahlin-Andersson 2000: 732). For instance, agent's resources and employment are controlled by the higher hierarchical level through budget process and appointment system (Brunsson and Sahlin-Andersson 2000: 731-2).

Even though referring to public services, administrative reforms have been interpreted as attempts at constructing organisations by introducing their constitutive features of identity, hierarchy and rationality (Brunsson and Sahlin-Andersson 2000). Accordingly, organisation theory is another theoretical framework to explain the origins of administrative reforms. As Brunsson and Sahlin-Andersson (2000: 736) put it, '[t]here is nothing intrinsically problematic about being an agent that is perceived as modern, rationalised institution, well embedded in established systems such as the state or the various professions. It is only when such entities are measured against organisation concepts that its weakness as regards identity, hierarchy and rationality emerges as a problem, stimulating a desire for reforms.

Brunsson and Sahlin-Andersson (2000: 723-8) define identity, hierarchy and rationality as follows: Identity is related to concepts such as autonomy that enables the agents to have special characteristics and be or tend to be an organisation itself. Hierarchy is associated with concepts such as coordination, control and management. Finally, rationality refers to setting objectives, measuring results and allocating responsibility. Accordingly, setting objectives is a necessary condition and a way to control organisational actions.

In a (perceived) rational organisation, objectives and actions are assumed to be connected in a systematic way. This leads to the necessity to systematically measuring organisational results and performance in order to achieve efficacy and efficiency. Monitoring, accounting and auditing of policy outcome are a manifestation of such necessity. These are relevant dimensions that will be exploited in section 5 in order to propose a methodology to select measures for the quality of RIA programme.

3. Explaining institutional innovation and effective implementation

If Brunsson and Sahlin-Andersson (2000: 722) focus on the origins and reception of administrative reforms, providing 'some clues as to why the reforms occurred at all, why they acquired their particular content, and how they were received', Williams (2002) uses the concept of 'institutional innovation' for explaining how the Mexican government successfully implemented regulatory reform and RIA and highlighting the pivotal role of technocrats in changing and innovating institutional arrangements. Determinants of successful institutional innovations are broader, complex and context-bound,³ taking into account 'a web of politically consequential institutions and institutional relationships inside the state' (Williams 2002: 397).⁴ In other words, what is still lacking in the

² By a complete actor is meant 'an entity possessing independence and sovereignty, with autonomous or self-interested goals, with rational means and qualities, commanding independent resources and having clear boundaries', while an agent has an unclear or weak identity and unclear boundaries (Brunsson and Sahlin-Andersson 2000: 731).

³ For the implications of this point to RIA see Radaelli (2005), who draws on historical institutionalism.

⁴ By institutions relationships is meant 'formal and informal patterns of governance, decision rules, standard operating procedures and ministerial mandates'; by institutional relationships is meant 'the arrangements based on institutions that constrain state actors, and structure their relations with one another' (Williams 2002: 397).

current literature is the consideration and analysis of institutions, bureaucratic behaviour, and the role of the technocrats in implementing market-oriented reforms. Using an organisational and institutional approach, Williams (2002: 398, emphasis in original) argues that 'technocrats functioned both as executive agents *and* actors' in achieving an effective regulatory reform and RIA system.

Considering institutional innovation as the manipulation of institutional variables to one's advantage, Williams (2002: 396-8) identifies three dimensions:

- the legal dimension goes about rules and procedures stemming from 'ministerial mandates which assign legal responsibilities and delineate those who can make authoritative policy decisions from those who cannot';
- the organisational and decisional dimension refers to how 'technocratic appointees construct new bureaucratic entities'. It displaces conflict over reform initiatives' and ultimately change the way regulators think and behave. An example is the institutional arrangement of the regulatory process: the central unit has the authority to veto a regulatory proposal or to review and, ultimately, oversee decision-making through economic methodology such as CBA;
- the strategic dimension concerns standards to 'maximise the efficiency of resource expenditure required to secure procedural changes or create effective new policy instruments'.

Innovation can also be analysed from a technological perspective. In diffusion research, innovation is defined as 'an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption' (Rogers 2003: 12). As explored in section 2, public administration tends to change in order to adjust environmental conditions and constraints as well as responding to emerging functional needs. A vast literature on cross-national adoption of policy innovations has identified prerequisites or necessary conditions for adoption (Collier and Messick 1975; Bennett 1997). No administrative mechanism (such as the requirement to appraise the economic impact of regulation) can function properly without a broader administrative regime. In the USA, RIA is a component of the broader 1947 administrative procedure act (APA). Crucial in the design of APA are the giving-reasons requirements for proposed regulations and the notice-and-comment obligations. External access to government documents (via the Freedom of Information Act) seems to be another essential condition for the adoption of RIA. Finally, a large number of OECD countries has experienced with Environmental Impact Assessment (EIA) long before RIA was introduced. Thus, the hypothesis can be made that EIA creates some administrative capacity and attitudes towards economic analysis and CBA that can be exploited when RIA is introduced. To sum up, RIA as a 'technological innovation' can be more or less successful depending on the presence or absence of factors such as the regulation of the administrative process (an APA), the existence of statutory rights to information and access to regulation (FOIA-type documents) and EIA-type innovations.⁵

Recent empirical analysis has shown evidence of the relationship between RIA and environmental impact assessment, general administrative procedure act, and freedom information act (De Francesco 2008b). This finding shows us that RIA is not a plug-and-play innovation. The nature of the institutional terrain in which RIA projects are 'planted' matters, especially in terms of previous adoptions of environmental impact assessment obligations and freedom of information acts. The presence of US-style APAs (e.g.,

⁵ Literature on diffusion of innovation refers to this concept using the terminology of contingent and complimentary innovation (Mahajan and Peterson 1985).

broader or softer versions) and framework rules such as giving reasons and due process is a logical pre-condition for RIA, although our data on this dimension come with several caveats given the different nature of APAs across nations. Having established that technocratic and institutional dimensions matter and should be reflected in the design of indicators of regulatory quality, we have not said much on how RIA is (successfully) implemented and what are the actors and dynamics of implementation.

4. *Different stages in between the adoption-implementation gap*

Why do some countries go for a more sophisticated approach to RIA and others prefer a leaner option, based on formal adoption without much implementation? Most datasets measure the adoption of RIA, but there are very few measures of implementation. A recent paper by Jacob *et al.* (2008) provides some evidence that even in the European Union (EU) the degree of implementation varies to a large extent – so much so that they speak of an adoption-implementation gap.

To get to grips (conceptually, if not empirically)⁶ with implementation, one must derive some hypotheses about the political costs and benefits along the continuum that goes from formal adoption to ‘deep’ implementation. Here it is useful to focus on the political economy of this process from adoption to implementation – following Moynihan (2005) – looking at the preferences of politicians in office and the bureaucracy.

Concerning adoption of a RIA system, the politicians (and their top advisors/technocrats as Williams put it) are often the main characters, whilst regulatory bureaucrats play a minor role. To adopt (formally) RIA creates benefits to elected politicians. They can show to international organisations that they are following the bandwagon of modernisation. Domestically, they send to the business community a signal that they are doing something to improve on the regulatory environment. The economic and political benefit of saying YES to the OECD 1995 ministerial declaration on regulatory quality – to illustrate with an example – is high, the cost is low.

If politicians are the main characters in adoption, implementation revolves around both politicians and bureaucracies. Once formally adopted, RIA goes through different degrees of implementation. The next step is to produce guidelines on RIA. This comes at moderate administrative cost (the senior civil service has to coordinate views and ‘model’ impact assessment as a process with specific steps, such as problem definition, consultation, economic analysis, choice of options, and monitoring). Politically, the core executive sends a signal to departments that their regulatory activity may be watched closely. In coalition and/or minority governments, this has political costs – some members of the coalition may object to this, especially if they have the regulating departments in their portfolios.

Next comes the stage of putting money on the enterprise. Guidelines do not work without proper investment. The core executive, therefore, has to invest in resources, such as training, hiring specialists in the economic analysis of regulation, and staffing departments with economists. This has a clear economic cost. In departments calibrated around lawyers and generalists, the addition of economists can also create cultural friction and therefore some political costs. The benefits, of course, are all in terms of having more chances of controlling from the centre the regulatory activity. The most evident sign of commitment is the establishment of a central unit with its own staff and budget. At this stage one has to bear in mind all the consideration about the identity,

⁶ See Radaelli, De Francesco and Troeger (2008) for a preliminary empirical test.

hierarchy and rationality of the new administrative and organisational entity set up for overseeing the regulatory governance.

Then, implementation reaches the stage of actually carrying out proper regulatory impact analyses. This has high economic costs – some major RIAs are quite sophisticated, they take time and require different types of models and analysis. There is also a political cost – the core executive has to exercise pressure on departments that are not so keen on RIAs. The political benefit is that only if RIAs are systematically produced, can the core executive control the regulators.

Finally, there is the step of publishing the RIAs widely, including the analytic documents (such as quantitative economic analysis) on which the final RIA was based. This increases transparency in the regulatory process. This step may not cost much in terms of economic resources – depending if publication is limited to the internet or includes the official Journal or Gazette. But clearly it has a political cost, since all affected interests (not just the ones that are within the constituency for support of the incumbent) can use the RIA as information-device and organise their pressure on the regulators. So the cost is about the overall uncertainty in terms of who will get what out of the RIA.

Accordingly, the design of indicators should take into account the different stages (formal adoption and institutional design, guidance and support, production of RIA and its publication). The next section brings together all the theoretical insights in the discussion of the design of indicators and the conceptualisation of an evaluation system, overcoming the evident flaws in the actual discussion with measures of regulatory quality and evaluation of RIA programmes.

5. A proposal and recommendation for regulatory quality measures

From previous review of international organisations and governments' experience with indicators of regulatory quality (Radaelli and De Francesco 2007; Radaelli and Meuwese 2009, De Francesco and Radaelli 2007; 2008; 2009), it is clear that theoretical approaches and perspectives did not feed the discussion of regulatory quality and the methodologies for measurement. Designers face the issue of situating indicators within a problem-definition of the politics of regulatory reform that are non-canonical practices (see Noordegraaf and Abma 2003 for a definition of non-canonical practices). Better regulation policy and regulatory reforms are indeed characterised by complexity, inconsistencies and dilemmas, leading to high degree of ambiguity. In such non-canonical scenario, because objectives are vague and difficult to measure, indicators rely on indirect measures. Consequently, one has to establish and agree the rules and routines of the performance measurement system, taking into account the multiple stakeholders' perspective (Noordegraaf and Abma 2003: 867). Level of conflict, uncertainty, shared diagnosis of the regulatory failures or lack thereof, are all variables that affect how indicators are 'processed' by actors (see also Radaelli and Dente 1996).

Accordingly, the design of indicators is not limited to technical properties. The establishment of a system of indicators provides an opportunity to reduce some of the uncertainties of better regulation policy. Indicators dissolve ambiguity, create commitments to processes of knowledge utilisation, and are a mechanism for revealing the preferences of the major actors. However, in a non-canonical scenario – this is the big caveat – these steps must involve stakeholders through the establishment of open processes of consultation and deliberation. Without these learning processes, there will be no ownership of indicators. The design of indicators needs to balance arguments and facilitate learning.

Moreover, as previous sections have evidenced horizontal regulatory reform and policies to increase the regulatory quality are imbedded in administrative law and have clear consequences in the administrative trade off of efficiency and political control of bureaucracy. The political principal requires an instrumental function within the hierarchical structure to govern the control mechanism and recent administrative reforms, within the so-called New Public Management movement, tend to consider administrative entities and agents as organisation, enhancing the constitutional feature of identity, hierarchy and rationality. Successful implementation is explained by highlighting the role of technocrats as the political principal's agent as well as a complete actor.

There is also the issue that one cannot 'plug-and-play' impact assessment or other regulatory innovations onto an administrative rule-making system without considering other institutional innovations, such as administrative procedure acts and the presence or absence of EIA and FOIA-type requirements. Finally, the politics of adoption is very different from the politics of implementation. Being aware of the different and specific political-administrative interactions, efforts, and costs behind each of the adoption-implementation stages provides useful insights on the reality of the development of the better regulation policy and RIA. This argument is reflected in our understanding of the policy and its evaluation. In other words, how does one design indicators that are sensitive to contexts?

Given the complexity of the issue and the lack of a single normative standard on how to conduct an evaluation of better regulation programs, it is useful to distinguish indicators according to the following dimensions:

- (1) Stages of policy process (indicators for input, output and outcome).
- (2) The source of perception (objective vs. subjective indicators).
- (3) The type of evaluator, distinguishing between 'internal evaluation' and a system for 'external evaluation'.
- (4) Complimentary and contingent innovations
- (5) Stages of adoption-implementation
- (6) Features of organisation (Identity and external communication, hierarchy and internal accountability, and economic rationality)

The design of indicators has to rely on the specific experience and detailed observations of a country with the adoption and implementation of better regulation and RIA programme. This task goes well beyond the purpose of this paper. However, there is an emerging empirical literature on the Italian RIA system (Bassanini, Paparo and Tiberi 2005, Raveraira 2007, Natalini, 2008, 2007, Natalini and Sarpi in this volume). Although RIA has been adopted in 1999, Italian scholars tend to agree that the phase of implementation seems to still in the embryonic phase. Only recently the Italian government has ended the experimental trial with RIA. Accordingly, the measurement system should be composed of indicators that focus on the design of better regulation policy in order to analyse templates and procedures as well as administrative preconditions (see Radaelli and De Francesco 2007, chapter 7 for a complete discussion of different systems of indicators according to the different phases of adoption/implementation). This simplified measurement system should consider the organisational dimension and consider the interaction and integration with other administrative innovations and better regulation tools. Consequently, among the different dimensions of indicators, it is appropriate that measures should focus on the followings: measures of input, objective measures, internal evaluation, complimentary and contingent administrative innovations, and the initial stage of adoption and implementation, focusing

on its organisational dimension composed of the technocratic agent and incentives for regulators. Relying on previous works (Radaelli and De Francesco 2007, De Francesco and Radaelli 2008), a proposal would be to start from a range of simple indicators, without attempting to perform any kind of ex-ante aggregation.⁷

'To achieve learning one has to reduce the emphasis on targets – perhaps even dispose of them altogether *during the early stages* – and design a process in which the actors have incentives to re-elaborate their preferences and to re-define their priorities as their joint experience 'outpaces their initial understanding' (Sabel 1994: 155–6). In this experimental approach to indicators and priorities for better regulation, learning and monitoring become compatible and mutually reinforcing. Each government should use the selection of common indicators to reveal its preferences for regulatory quality (including preferences for the key target actions in regulatory reform) and discuss openly what will be monitored, how and why.' (De Francesco and Radaelli 2008: 25)

This basic system of indicators should promote a discussion in order to achieve a broader agreement on the principles and definition of regulatory quality.⁸ It is composed of (design and activity) measures that have the scope to analyse templates and procedures of better regulation and RIA as well as administrative preconditions. The data would be collected by the central unit every year.

The following tables specifies the main purpose of the indicator according to essential three dimensions of administrative reform: (a) hierarchy and internal accountability; (b) systematic communication and external accountability; and (c) economic analysis supporting organisational rationality. This is a consistent way to approach the organisational and institutional innovation dimensions.

⁷ Other scholars have attempted to aggregate measures for RIA (Visaggio 2007; and for a discussion on composite measures derived from surveys of governments see Jacobzone 2007).

⁸ Moving away from the peril of non-canonical scenarios.

Table 1: Level 1 - Indicators of the political-administrative context

Indicators	Purposes of			What is measured	Interpretation
	Hierarchy and internal accountability	Communication and external	Economic analysis		
Requirement to justify regulation	X			The existence of an administrative requirement for justifying the regulatory intervention, supplemented by explanatory notes published in the official gazette	The presence of such administrative requirement is essential in assuring the dialogue on regulatory proposals. This requirement incentivises the government in setting clear goals for each proposal.
Mandatory administrative standards for rulemaking process	X			The existence of a mandatory governmental policy or standards that discipline how regulators make new regulations	The presence of such administrative framework facilitates the institutionalization of new administrative innovations/requirements
Obligation to publish the preliminary analysis of proposed regulation for public comment		X		The existence of an administrative requirement/government policy to publish an economic analysis report on regulatory proposal allowing stakeholders to comment and send feedback on regulation	It enhances the consultation process and the legitimisation of regulatory process
Existence of an official "green book" on sound policy analysis			X	The existence of a government handbook on economic appraisal of policy	Knowing the existence, the content and the degree of sophistication of the handbook provides information on the expectations of the government about the economic analysis of regulation
Presence of appraisal tools in administrative law and policy procedures			X	The existence of policy appraisal tool such as environmental impact assessment (EIA), sustainability appraisal, trade analysis, health impact assessment, sectoral risk analysis, (evaluation as general principle assessment)	Knowing the existence, the content and the degree of sophistication of appraisal tool inserted in broader administrative process as well as the familiarity of the civil service with such tool provides information about the capacity of conducting economic analysis

Table 2: LEVEL 2 - Regulatory Reform Policy Indicators

Indicators	Purposes of indicator			What is measured	Interpretation
	Hierarchy and internal accountability	Communication and external accountability	Economic rationality		
Regulatory reform objectives	X			Explicit objective of regulatory reform embedded in the highest-level official documents (legislative programme or coalition agreement) of the executive	The existence of regulatory reform objective within highest-level official documents of the objectives against which executive it will be evaluated later.
Principles of regulatory quality		X		The existence of principles of regulatory quality. They should be set after having received an opinion from Parliament and open consultation with	The establishment of regulatory quality principles allow an open and wide discussion with the political and societal arenas
Objectives of regulatory reform	X	X		Explicit objectives of quality	In order to be measured, programmes must contain clear objectives. This indicator makes the notion of regulatory quality explicit
Mandatory and unique mandate for the oversight of the major steps in the life-cycle of regulation	X			The existence of a mandatory oversight of regulatory formulation, consultation, production, ex-ante analysis, access, enforcement, ex-post review, codification, simplification, and elimination. This requires the establishment of a central unit in charge of the overall control of regulatory	This indicator measures the control capacity of the executive
Minister accountability		X		The existence of an individual minister responsible for ensuring progress on better regulation against measurable benchmarks.	Having a minister accountable for delivery is a clear sign of political commitment and accountability

Annual regulatory agenda debated in parliament		X		The existence of an annual regulatory agenda that is debated in parliament and is available online	The programme establish an annual regulatory agenda through an open and wide discussion within parliament.
Regulatory reform principle of max. collective welfare			X	The existence of a principle that anchors regulatory reform to collective welfare	The presence of wide governance principles increases legitimacy of reform
Regulatory policy states that decisions be based on risk-risk analysis			X	The existence of a principle that anchors decisions to risk-risk analysis	The presence of risk-risk principles encourages explicit comparison between risks
Quantifiable targets and measurable benchmarks			X	The existence of quantifiable targets and benchmark in better regulation	Quantifiable targets facilitate the implementation, management and evaluation of better regulation
Department of economic analysis within core executive			X	The existence of a department for economic analysis within the core executive	The presence of economists among high-level civil servants creates capacity for economic analysis of regulation

Table 3: LEVEL 3 - Indicators for organizational design of the project

Indicators	Purposes of indicator			What is measured	Interpretation
	Hierarchy and internal accountability	Communication and external accountability	Economic rationality		
Central (quality assurance) unit Sub-indexes: a) authority to oversee regulatory process b) number of staff c) number of staff in departmental or agency-level regulatory reform unit d) Resource - trend	X			The existence of a body (typically in the cabinet office) in charge of monitoring and quality assurance Trend in expenditure for better regulation	Administrative body/bodies overseeing better regulation are necessary for efficient implementation, management and evaluation
Board-level champions of regulatory reform in departments and/or agencies	X			Promotion of champions (top-level civil servant and experts) of regulatory reform	Top level civil servants and experts of regulatory reform legitimate the better regulation policy
Public service performance management	X			The inclusion of better regulation activities in the overall performance management system used in the public sector	Evidence of the importance of better regulation. Better regulation is embedded in the overall management system used in the public sector. Individuals achieving results are rewarded.
Independent monitoring/evaluation of regulatory reform	X			The existence of a monitoring programme and dedicated independent body	The establishment of an administrative body (different from the central unit) in charge of monitoring the progress and result of better regulation fastens the consolidation and institutionalization of a culture of monitoring and evaluation
Public annual report of the CU		X		The existence of a commitment to produce a report on progress	Reporting enhances the accountability and transparency of the central unit. Additionally, it is useful for evaluating the policy.

Public official documentation on strategy to involve citizens and stakeholders		X		The existence of an official document explaining the strategy to involve citizens and stakeholders	A strategy to involve citizens increases the legitimacy of better regulation programmes
RIA is available through a single easily accessible webpage		X		The existence of a website where all consultation documents and RIA are collected.	Websites facilitate the access to and transparency of, regulatory consultation, process and decision
Resources trend	X			Increasing trend in expenditure for better regulation	Budget provides financial resources for implementing tools
Peer review of the analysis contained in RIA			X	The existence of a requirement to expose major RIAs to independent peer-review	Peer-review increases the credibility of economic analysis contained in RIA
Ex-post evaluation of regulations in term of their capacity to meet objectives			X	The existence in the guidance of procedures to set up monitoring and ex-post evaluation of regulations based in their capacity to meet their stated objectives	Clearly defined procedures may facilitate the ex-post evaluation of regulations. The latter is necessary in order to have an efficient regulatory environment.

Empirical researches also alert us on the role of complementary innovations and the problems of ‘plugging’ a RIA system onto a system that is not as yet receptive. For this reason the tables present a proposal of 4 sets of indicators considering different levels, specifically the political administrative context, regulatory reform (or better regulation) policy, the organisational design (of RIA) level, and the quality of guidance and support activities for RIA.⁹

6. Conclusion

This paper reviewed the theoretical explanations of the origin of RIA. Recent empirical literature has provided useful insights for ensuring a successful and effective implementation of regulatory reform innovations. These researches identified the importance of administrative prerequisites and complimentary innovations (De Francesco 2008a) as well as different stages in the adoption-implementation gap (Radaelli et al.

⁹ These levels are similar to the dimensions of system 1 indicators proposed by Radaelli and De Francesco (2007, chapter 7 and appendix 2).

2008). These findings have fed into the suggested systems of indicators – originally developed with the EU context in mind (Radaelli and De Francesco 2007). The proposed systems of indicators can assist policy makers along the initial stages of adoption and implementation. Moreover, the conceptualisation of the three dimensions of the purpose of better regulation policy is a useful approach to coordinate the selection of indicators with the political goal of the incumbent government. It is important to note that the choice of regulatory quality measures is left to policy makers, since the contested nature of better regulation and regulatory reform. Indeed, policy makers who are willing to enhance the responsiveness of regulators to political agents (such as the prime minister, the parliament, or the president) should expand the type of indicators identified in the first row. On the other hand, governments more inclined to prioritise the maximisation of citizens' wealth, economic growth, or competitiveness may be better off focusing on the indicators of the 'economic analysis' row, choosing the most appropriate principles and methods. It is clear that the more political investments are made in better regulation and RIA, the more comprehensive the approach becomes.¹⁰

This concluding section draws attention to two important points and the forward-looking implications of this paper. The first lesson to draw arises out of the analysis of the connectedness of administrative innovations and reforms. Since individual projects are strongly connected to pre-conditions and complementary innovations, it would be wrong to plan the implementation and evaluation of a RIA system without taking a broader view inclusive of administrative procedure acts, judicial review, freedom of information, environmental policy appraisal and, in particular for the Italian case, the other regulatory appraisal (the so-called Technical regulatory analysis, '*Analisi tecnica normativa*'). It is a kind of forest and trees argument that highlights the limitations of thinking of plug and play RIA systems, knowing that they plug and play much better if the pre-conditions in administrative law are there. Furthermore there is also an argument about wise resource allocation. Instead of investing, say, 100% of resources in RIA, it is more useful to invest, for example, 50% in RIA and 50% in administrative innovations that complement RIA.

Secondly, the proposed system of indicators has focused only on the 4 basic and initial levels of the adoption and implementation stages. Since the still lack of implementation of the RIA system in Italy, we have overlooked the outcome and impact indicators. These are important systems of indicators that require a professional and external community of evaluators. It is fair to say also that since the institutionalisation of better regulation at the EU level specific macro measures of outcome and impact may be given, such as the target of reducing administrative burdens of 25% by 2020.

Finally, further researches are necessary in order to understand which type of mechanisms of institutionalisation are more effective in accelerating the diffusion among the department of the RIA practice and enhancing the legitimisation and stability of the administrative innovation. Within a rational agency perspective a range of influence-based mechanisms are available in order to institutionalise a new practice, persuading regulators for whom the incentives outweigh the costs of adoption (Lawrence, Winn and Jennings 2001: 633). On the other hand, from a more systematic perspective one may argue for the use of disciplinary practices, i.e. surveillance, normalising judgment, and examination) targeting the regulator's identity and culture (Lawrence, Winn and Jennings 2001: 636). Indeed, although the design of theoretically and methodologically sound

¹⁰ This is to say that with institutionalisation, policy makers may wish to achieve more than one political goal. Indeed, in countries such as the US and the UK, RIA is a multi-function instrument for controlling the regulators, communicating with stakeholders, and enhancing the conditions for economic growth (Radaelli 2008).

measures, the exclusive reliance on a system of indicators for the institutionalisation of RIA may be not enough. Complimentary and contingent mechanisms of institutionalisation may be necessary.

REFERENCES

Bassanini, F., S. Paparo, G. Tiberi (2005) 'Qualita' della regolazione una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione' *Astrid-Rassegna*", n.11, giugno.

Bennett, C.J. (1997) 'Understanding the ripple effects: The cross-national adoption of policy instruments for bureaucratic accountability', *Governance*, 10:3, 213-33.

Bowker, G.C. and S.L. Star (1999) *Sorting things out*, Cambridge, MA: MIT Press.

Brunsson, N. and K. Sahlin-Andersson, (2000) 'Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform' *Organization Studies*, 21: 4, 721, doi:Article.

Cassese, S. (2003) 'The age of administrative reform', in *Governing Europe*, ed. Jack Hayward and Anand Menon: Oxford: Oxford University Press, 128-138.

Cassese, S. and M. Savino (2005) 'The global economy accountable governance, and administrative reform' *Paper presented at the Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance*, Seoul, Republic of Korea.

Collier, D., and R.E. Messick (1975) 'Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption' *The American Political Science Review*, 69:4, 1299-315.

Conway, P., V. Janod, and G. Nicoletti (2005) 'Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003', Economic Department Working Papers, No. 419, ECO/WKP(2005)6, April, Paris: OECD.

De Francesco, F. (2008a) 'Prerequisites of adoption and patterns of diffusion: the Case of regulatory impact analysis in European Union and OECD member states', Paper presented at the 58th Political Studies Association Annual Conference, , 1-3 April, Swansea University.

De Francesco, F. (2008b) 'Scope of implementation of a diffused policy innovation: Regulatory Impact Analysis in EU and OECD member states' Paper presented at the 23rd Conference of the Societa' Italiana di Scienza Politica', Panel on Implementation, Pavia, 4-6 Sept. 2008, Universita' di Pavia, Facoltà di Scienze Politiche.

De Francesco, F. and C.M. Radaelli (2007) 'Indicators of Regulatory Quality', in C. Kirkpatrick and D. Parker (eds), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Cheltenham: Edward Elgar.

ENBR (2006) *DIADEM Handbook*, Brussels: Centre for European Policy Studies, European Consortium for Better Regulation.

Epstein, D. and O'Halloran, S. (1999) *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making Under Separate Powers* Cambridge, U.K: Cambridge University Press.

GAO (General Accounting Office) (2000) *Regulatory Reform – Procedural and Analytical Requirements in Federal Rulemaking*, Washington, DC: US General Accounting Office.

Ginsburg, T. (2002) Comparative administrative procedure: Evidence from Northeast Asia. *Constitutional Political Economy*, 13(3), 247-64.

- Hammitt, J. K. (2000) 'Are the costs of proposed environmental regulations overestimated? Evidence from the CFC phaseout' *Environmental and Resource Economics*, 16:3, 281-301.
- Harlow, C. (1998) *European administrative law and the global challenge*. In EUI Working Paper. Badia Fiesolana, San Domenico, Firenze: European University Institute - Robert Schuman Centre.
- Huber, J.D. (2002). Delegation to civil servants in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 18-33.
- Huber, J.D. & Shipan, C.R. (2002). *Deliberate Discretion: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Jacob, K.; Hertin, J.; Hjerp, P.; Radaelli, C.; Meuwese, A.; Wolf, O.; Pacchi, C. and Rennings, K. (2008) *Improving the Practice of Impact Assessment*, EVIA (Evaluating Integrated Impact Assessments) project report. Project No. 028889, European Commission 6th Framework Programme.
- Jacobzone, S., C. Choi and C. Miguët (2007) 'Regulatory Management Systems across OECD Countries: Indicators of Recent Achievements and Challenges', *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/7, OECD Publishing.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2005) 'Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004', World Bank Policy Research Working Paper, No. 3630, May 9, www.worldbank.org/wbi/governance/govdata.
- Kelly, R.M., (1998) 'An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management', *Public Administration Review*, 58:3, 201-208.
- Lupia, A. & McCubbins, M. D. (1994) "Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed". *Journal of Law, Economics, & Organization* 10(1): 96-125.
- Mahajan, V., & Peterson, R. A. (1985) *Models for Innovation Diffusion*, Beverly Hills: Sage Publications.
- McCubbins, M.D., Noll, R.G., & Weingast, B.R. (1987). "Administrative procedures as instruments of political control. (Conference on the Law and Economics of Procedure)," *Journal of Law, Economics, & Organization*. 3(2): 243-277.
- McCubbins, M.D., Noll, R.G., & Weingast, B.R. (1999). The political origins of the administrative procedure act. *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1), 180-217.
- Moe, T. M. (1987) "An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'". *Legislative Studies Quarterly* 12(4): 475-520.
- Moral Soriano, L. (2002). *A theoretical approach to the tension between form and substance in English judicial reasoning*. In *The Europeanisation of Administrative Law Transforming National Decision-making Procedures*. Aldershot, England: Ashgate (Pp. 122-34).
- Moynihan, D.P. (2005) 'Why and How Do State Governments Adopt and Implement "Managing for Results" Reforms?', *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15:2, 219-43.
- NAO (National Audit Office) (2001) *Better Regulation: Making Good Use of References 249 Regulatory Impact Assessments*, report by the Comptroller and Auditor General, HC 329, session 2001-02, London: The Stationery Office.
- NAO (2004) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium. Report 2003-04*, report by the Comptroller and Auditor General, HC 358, session 2003-2004, 4 March 2004, London: The Stationery Office, www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304358.pdf.

- NAO (2005) *Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2004–05*, report by the Comptroller and Auditor General, HC 341, session 2004–05, London: The Stationery Office.
- NAO (2007) *Reducing the cost of complying with regulations: The delivery of the administrative burdens reduction programme 2007*, Report by the Comptroller and Auditor general, HC 615 Session 2206-2007, 25 July 2007.
- Natalini, A. (2006) *Il Tempo delle Riforme Amministrative*, Bologna: Il Mulino.
- Natalini, A. (2008) 'The Europeanization of Better Regulation Policy in Italy', Manuscript.
- Noordegraaf, M. and T. Abma (2003) 'Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity.' *Public Administration* 81:4, 853-71.
- OECD (1997) *Report on Regulatory Reform – Thematic Studies*, Paris: OECD.
- OECD (2002) *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD.
- OECD (2005) *Taking Stock of Regulatory Reform: A Multidisciplinary Synthesis*. Paris: OECD.
- OECD-SIGMA (2006) 'Assessment of Regulatory Management Capacities of the Slovak Republic', Paper prepared by SIGMA, Paris: OECD.
- Peters, B.G. (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Pierce, R.J., Shapiro, S.A., & Verkuil, P.R. (2004). *Administrative Law and Process*. New York, N.Y: Foundation Press.
- Radaelli, C.M. (2005) 'Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment', *Journal of European Public Policy* 12: 924-943.
- Radaelli, C.M. (2008) What do governments get out of regulatory reform?, *Paper delivered to the 15th conference of the Nordic Political Science Association*, University of Tromsø, 6-9 August.
- Radaelli, C.M. and B. Dente (1996) 'Evaluation strategies and analysis of the policy process', *Evaluation*, 2:1, 51–66.
- Radaelli, C.M. and F. De Francesco (2007) *Regulatory Quality in Europe: Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester, Manchester University Press.
- Radaelli, C.M., F. De Francesco and V.E. Troeger (2008) 'The implementation of Regulatory Impact Assessment in Europe', *Paper presented at the European Network for Better Regulation, Workshop on Regulatory Quality: Developing tools, approaches and sources for research on impact assessment*, University of Exeter, Exeter 27 and 28 March
- Radaelli, C.M. and F. De Francesco (2009) 'Regulatory Impact Assessment' in M. Cave, R. Baldwin and M. Lodge (eds), *Oxford Handbook on Regulation*, Oxford: Oxford University Press, 2009 (forthcoming)
- Radaelli C.M. & Anne C.M. Meuwese (2009) 'Impact assessment indicators. Measuring the quality of impact assessment', in K. Jacob (ed.), *Evaluating Integrated Impact Assessments (EVIA) Handbook*, Springer (forthcoming).
- Radaelli, C.M. and F. De Francesco (2008) 'Overview of Regulatory Quality Indicators', Paper presented at the World Bank experts meeting at the Hague, November.
- Raveraira M. (ed.) (2007) *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Rose-Ackerman, S. (2007) 'Public choice, public law and public policy' Paper presented at the First World Meeting of the Public Choice Society, Amsterdam, March 31.

Tavistock Institute (2003) *Evaluation of Socio-Economic Development – The Guide*, London: Tavistock Institute, www.evaled.info/frame_guide_intro.asp.

TEP [The Evaluation Partnership] (2007) *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System*. Final Report Submitted to Secretariat-General of the European Commission (Contract Number SG-02/2006). April 2007.

Turnpenny, J.; Radaelli, C.; Jordan, A.; Jacob, K. (2009) 'The policy and politics of policy appraisal: Emerging trends and new directions', *Journal of European Public Policy* 16:4.

Sabel, C.F. (1994) 'Learning by monitoring: the institutions of economic development', in N. Smelser and R. Swedberg (eds), *Handbook of Economic Sociology*, Princeton, NJ: Princeton University Press and Russell Sage Foundation, pp. 137–65.

Visaggio, M. (2007) 'A conceptual framework toward composite indicators for evaluating RIA program quality', *Paper presented at the European Network for Better Regulation Workshop*, available at www.enbr.org/public/ENBR%20WP%20082007.pdf

Williams, M.E. (2002) 'Market Reforms, Technocrats, and Institutional Innovation,' *World Development*, 30:3, 395-412.

World Bank (2004) *Doing Business in 2004 Understanding Regulation*, Washington D.C.: The World Bank and Oxford University Press.