

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 febbraio 2018

Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169. (18A02428)

(GU n.83 del 10-4-2018)

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante la disciplina dell'attività di Governo e l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, e successive modificazioni;

Visto l'art. 5, comma 2, della legge 8 marzo 1999, n. 50, recante «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998», e successive modificazioni;

Visto l'art. 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Visto l'art. 11 della legge 6 luglio 2002, n. 137, recante «Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici», e successive modificazioni;

Visto l'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recante «Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005», e successive modificazioni;

Visto in particolare, l'art. 14, comma 6, della predetta legge n. 246 del 2005, il quale prevede che i metodi di analisi e i modelli di AIR, nonché i metodi relativi alla VIR, sono adottati con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri;

Vista la legge 11 novembre 2011, n. 180, recante «Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese»;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 dicembre 2016, di delega di funzioni alla Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri on. avv. Maria Elena Boschi;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169 «Regolamento recante la disciplina sull'Analisi dell'impatto della regolamentazione, la Verifica dell'impatto della regolamentazione e la Consultazione», e in particolare l'art. 3, comma 1, il quale, in attuazione del richiamato art. 14, comma 6, della legge n. 246 del 2005, prevede che con direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri sono indicate le tecniche di analisi e di valutazione e determinati i modelli di relazione da utilizzare per l'AIR e per la VIR, anche con riguardo alle fasi di consultazione e di monitoraggio;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 288 dell'11 dicembre 2012, e successive modificazioni;

Vista la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009 «Istruttoria degli atti normativi del Governo», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 82 dell'8 aprile 2009;

Ritenuto di dover dare attuazione alla disposizione di cui al richiamato art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri 15 settembre 2017, n. 169;

Emana
la seguente direttiva:

1. E' approvata la «Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione» di cui all'allegato 1, che costituisce parte integrante della presente direttiva.

2. La relazione che documenta l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e' redatta in conformita' al modello di cui all'allegato 2, che costituisce parte integrante della presente direttiva.

3. La relazione che documenta la verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) e' redatta in conformita' al modello di cui all'allegato 3, che costituisce parte integrante della presente direttiva.

4. E' abrogata la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 2013, «Disciplina sul rispetto dei livelli minimi di regolazione previsti dalle direttive europee, nonche' aggiornamento del modello di relazione AIR, ai sensi dell'art. 14, comma 6, della legge 28 novembre 2005, n. 246», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 86 del 12 aprile 2013.

Roma, 16 febbraio 2018

p. il Presidente del Consiglio dei ministri
la Sottosegretaria di Stato
Boschi

Registrato alla Corte dei conti il 21 marzo 2018
Ufficio controllo atti P.C.M. Ministeri giustizia e affari esteri,
reg.ne prev. n. 508

GUIDA ALL'ANALISI E ALLA VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

Indice

Introduzione: obiettivi, destinatari e struttura della Guida

1. Il ciclo della regolazione
2. Programmazione dell'attivita' normativa
3. Organizzazione delle funzioni di valutazione
4. Finalita' e procedure dell'Air
 - 4.1 Cos'e' l'Air e a cosa serve
 - 4.2 Ambito di applicazione dell'Air: esclusione, esenzione e proporzionalita' dell'analisi
 - 4.2.1 I casi di esclusione dall'Air
 - 4.2.2 Esenzione dall'Air
 - 4.3 L'Air nell'istruttoria normativa
5. Fasi dell'Air
 - 5.1 Contesto e problemi
 - 5.2 Obiettivi e indicatori
 - 5.3 L'individuazione e l'elaborazione delle opzioni
 - 5.4 La valutazione preliminare delle opzioni
 - 5.5 La comparazione delle opzioni attuabili e l'individuazione dell'opzione preferita
 - 5.6 Attuazione e monitoraggio
 - 5.7 Stesura della Relazione Air
 - 5.8 Miglioramento della qualita' delle Air
6. Air per i decreti-legge
7. L'Air nella fase ascendente
 - 7.1 Il processo di analisi di impatto della Commissione europea
 - 7.2 Procedura Air in fase ascendente
 - 7.3 Contenuti dell'Air in fase ascendente
8. Finalita' e procedure della Vir
 - 8.1 Cos'e' la Vir e a cosa serve

- 8.2 Ambito di applicazione della Vir
 - 8.3 La Vir nell'istruttoria normativa: i piani biennali
 - 9. Fasi della Vir
 - 9.1 La definizione dell'oggetto della valutazione
 - 9.2 L'analisi della situazione attuale
 - 9.3 La ricostruzione della logica dell'intervento
 - 9.4 Le domande di valutazione
 - 9.5 Valutazione dell'intervento
 - 9.6 Conclusioni e indicazioni per future revisioni
 - 9.7 Stesura della Relazione Vir
 - 9.8 Miglioramento della qualita' delle Vir
 - 10. Partecipazione alle valutazioni d'impatto della normativa europea
 - 10.1 Il processo di valutazione seguito dalla Commissione
 - 10.2 Come partecipare alle valutazioni europee
 - 11. La consultazione nell'Air e nella Vir
 - 11.1 Cos'e' la consultazione e a cosa serve nell'Air e nella Vir
 - 11.2 La consultazione nell'Air
 - 11.3 La consultazione nella Vir
 - 11.4 Come consultare
 - 11.4.1 Preparare le consultazioni
 - 11.4.2 Svolgere le consultazioni
 - 11.4.3 Risultati della consultazione
 - 11.4.4 La consultazione nei processi di valutazione europei
 - 11.5 Valutare le consultazioni
- Bibliografia

APPENDICI

Introduzione: obiettivi, destinatari e struttura della Guida

La Guida fornisce indicazioni tecniche e operative alle amministrazioni statali per l'applicazione degli strumenti per la qualita' della regolazione, necessari a migliorare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza delle scelte pubbliche.

Le indicazioni in essa contenute si propongono di supportare e migliorare lo svolgimento dell'Analisi dell'impatto della regolamentazione (Air), della Verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir) e delle relative attivita' di consultazione, secondo le disposizioni di cui all'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, e al DPCM 15 settembre 2017, n. 169 (d'ora innanzi, Regolamento).

La Guida illustra cosa sono l'Air, la Vir e le relative fasi di consultazione, in che modo esse affiancano e supportano l'attivita' normativa, che ruolo hanno gli attori che intervengono nelle relative procedure, qual e' il collegamento tra le due analisi. Soprattutto, essa descrive i principali strumenti e le tecniche cui occorre fare ricorso per svolgere adeguatamente un'Air e una Vir e predisporne le relazioni conclusive (d'ora innanzi, rispettivamente, Relazione Air e Relazione Vir).

Il presente documento, curato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il supporto del Nucleo Air¹, sostituisce la "Guida alla sperimentazione dell'analisi d'impatto della regolamentazione" approvata con la Circolare del 16 gennaio 2001, n. 1. Nella elaborazione della Guida si e' tenuto conto delle difficolta' che hanno caratterizzato il ricorso all'Air e alla Vir nel nostro ordinamento, dei suggerimenti pervenuti da coloro che, all'interno delle amministrazioni, si sono cimentati con questi strumenti e dell'esperienza accumulata dall'Ufficio studi, documentazione giuridica e qualita' della regolazione del DAGL, specialmente attraverso l'esame e la verifica delle Relazioni Air e Vir.

¹ "Nucleo Air" sta per "Gruppo di lavoro Air del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" del

Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del DIPE e' stato istituito con il DPCM del 25 novembre 2008. Con successivo DPCM del 15 luglio 2009 la composizione del Nucleo e' stata ampliata con l'istituzione di uno specifico Gruppo di lavoro, brevemente Nucleo Air, costituito da quattro esperti e dedicato prevalentemente allo svolgimento di funzioni di supporto metodologico e operativo al DAGL in materia di Air e Vir.

La Guida e' stata redatta tenendo in considerazione, con i dovuti adattamenti al contesto italiano, le indicazioni contenute nelle linee guida sulla Better regulation della Commissione Europea², anche al fine di assicurare il necessario coordinamento tra l'attivita' di analisi della regolazione svolta a livello nazionale e quella realizzata in ambito europeo. Inoltre, la Guida tiene conto delle indicazioni contenute nella comunicazione della Commissione Europea "Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea"³ e delle metodologie elaborate nell'ambito del Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).

² European Commission, Better Regulation Guidelines, SWD(2015) 111 final, 19 maggio 2015.

³ COM(2012) 746 final del 12 dicembre 2012.

Il documento e' organizzato come segue. Il cap. 1 illustra il concetto di ciclo della regolazione, sottolineando l'importanza di utilizzare una pluralita' di strumenti di valutazione e partecipazione che accompagnino le diverse "fasi evolutive" di un intervento normativo. Il cap. 2 e' dedicato alla programmazione normativa e al nesso tra questa e l'analisi di impatto. Il cap. 3 fornisce indicazioni sull'organizzazione delle funzioni di valutazione all'interno delle amministrazioni. I capp. 4, 5 e 6 sono dedicati all'Air: nel cap. 4 si descrivono gli obiettivi, l'ambito di applicazione dell'Air e la relativa procedura; nel cap. 5 si analizzano nel dettaglio le diverse fasi dell'analisi di impatto e si forniscono indicazioni operative per il loro svolgimento e per la redazione della Relazione che da' conto delle attivita' svolte; il cap. 6 e' dedicato alla procedura Air per i decreti-legge; il cap. 7 descrive le modalita' di partecipazione alle attivita' di analisi di impatto poste in essere a livello europeo (Air in fase ascendente). I capp. 8 e 9 sono dedicati agli obiettivi, alle procedure, all'ambito di applicazione e alle fasi della Vir, fornendo, anche in questo caso, indicazioni operative per lo svolgimento della valutazione e per la redazione della Relazione finale; nel cap. 10 si illustrano le modalita' di partecipazione alle attivita' di valutazione ex post della normativa europea. Il cap. 11 e' dedicato alle consultazioni nell'Air e nella Vir e illustra, in particolare, le finalita' e le procedure di consultazione, nonche' le modalita' per dare conto del loro svolgimento, delle osservazioni e dei dati raccolti. Le Appendici alla Guida forniscono alcuni strumenti operativi da utilizzare nello svolgimento dell'Air e della Vir.

All'interno del testo sono state predisposte delle "Schede" che approfondiscono aspetti specifici.

Alcuni riferimenti metodologici sono infine riportati nella bibliografia.

1. Il ciclo della regolazione

Il sistema normativo incide sul benessere e sulla vita degli individui, delle imprese, degli enti e delle organizzazioni pubbliche e private, sulla concreta capacita' di tutelare gli interessi

pubblici, sulla competitività, l'attrattività e, in ultima analisi, la crescita del Paese. Affinché il quadro regolatorio sia efficace, coerente con i bisogni della collettività, ma anche attento ai costi che le norme impongono ai destinatari, è indispensabile assicurare una adeguata qualità delle norme: un concetto che non coincide con una maggiore o minore regolazione, ma che attiene al modo in cui le norme sono pensate, scritte, comunicate, attuate, valutate e, se necessario, corrette.

A tal fine è necessario ricorrere a un approccio che consideri l'intero "ciclo della regolazione"⁴. Quest'ultima parte dalla definizione delle priorità d'azione, che derivano dall'agenda politica dell'esecutivo, procede con la formulazione dell'intervento regolatorio, la sua adozione, l'attuazione delle previsioni in esso contenute, la manutenzione delle regole e l'eventuale revisione di quelle ritenute inefficaci o che abbiano prodotto effetti indesiderati. A ognuna di queste fasi corrispondono uno o più strumenti di "better regulation" che, rispetto alla formulazione dell'intervento, si collocano ex ante (programma normativo e Air), al momento dell'adozione di un provvedimento (drafting), nel corso della sua attuazione (monitoraggio) e valutazione (Vir). In ciascuna fase, inoltre, è fondamentale l'apporto degli stakeholders, da assicurare attraverso opportune forme di partecipazione.

⁴ Ocse, The Oecd Report on Regulatory Reform System, Parigi, 1997; Ocse, Recommendation of the Council on regulatory policy and governance, Parigi, 2012.

La necessità di rendicontare e diffondere in modo trasparente sia all'interno dell'amministrazione, sia all'esterno, i risultati delle analisi svolte nel corso del ciclo della regolazione e le motivazioni delle scelte operate, richiede la predisposizione di una serie di documenti.

La Figura 1 illustra il nesso tra fasi del ciclo di regolazione (in bianco), strumenti di better regulation (in blu) e relazioni prodotte (in grigio).

Figura 1 - Ciclo della regolazione e strumenti di qualità delle regole

Parte di provvedimento in formato grafico

Il corollario di questa visione ciclica della regolazione è l'integrazione tra l'Air, la Vir (che riguarda la valutazione in itinere ed ex post) e le consultazioni e spiega il motivo per cui i contenuti dell'Air sono funzionali allo svolgimento della Vir. Esiste, infatti, un legame "bidirezionale" tra i due strumenti: da un lato, le fasi che caratterizzano la valutazione ex ante (identificazione degli obiettivi, degli indicatori e dei destinatari dell'intervento, analisi degli effetti attesi, ecc.) rappresentano un riferimento fondamentale per la conduzione di quella in itinere ed ex post; dall'altro, valutazioni che consentano di evidenziare fallimenti dell'intervento regolativo, oltre che del mercato, possono fornire un rilevante supporto alla verifica della c.d. "opzione zero", nell'ambito di analisi ex ante per successivi interventi di correzione e manutenzione.

2. Programmazione dell'attività normativa

Per lo svolgimento efficiente del ciclo della regolazione e l'utilizzo degli strumenti per la qualità della regolazione è essenziale la programmazione dell'attività normativa, cioè la definizione di un'agenda delle priorità dell'esecutivo. Il Regolamento prevede, al riguardo, che ciascuna amministrazione, con cadenza semestrale, comunichi al DAGL il proprio programma normativo, che contiene l'elenco delle iniziative previste nel semestre

successivo, fatti salvi, ovviamente, i casi di necessita' e urgenza. Il programma indica per ciascuna iniziativa:

- a) una sintetica descrizione dell'oggetto, degli obiettivi e delle relative motivazioni;
- b) la sussistenza di eventuali cause di esclusione o la volonta' di richiedere l'esenzione dall'Air, esplicitandone le motivazioni;
- c) le procedure di consultazione programmate.

Il programma indica, altresì, gli eventuali termini previsti per l'adozione dell'atto. I programmi sono pubblicati sul sito del governo e su quello dell'amministrazione proponente.

I programmi sono pertanto preposti non solo a orientare l'attivita' normativa, ma anche a dare impulso al ciclo della regolazione e all'attivazione degli strumenti per la qualita' della regolazione. La programmazione normativa, infatti, una volta a regime, costituisce la premessa per l'organizzazione e lo svolgimento delle Air e delle relative consultazioni: solo conoscendo la tempistica prevista per i principali provvedimenti, infatti, le amministrazioni sono in grado di organizzare le attivita' e le analisi necessarie per svolgere l'Air e le consultazioni, superando il cronico affanno con cui in passato sono state realizzate.

3. Organizzazione delle funzioni di valutazione

Nell'ambito delle amministrazioni statali i principali attori delle procedure di Air e Vir sono l'amministrazione competente e il DAGL.

L'amministrazione competente:

- a) comunica al Sottosegretario di Stato con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri, per il tramite del DAGL, il programma normativo semestrale;
- b) comunica al DAGL il piano biennale per la valutazione e la revisione della regolamentazione;
- c) comunica al DAGL l'eventuale sussistenza di cause di esclusione dall'Air;
- d) invia al DAGL l'eventuale richiesta di esenzione dall'Air;
- e) istituisce i gruppi di lavoro per lo svolgimento delle procedure valutative, dandone di volta in volta comunicazione al DAGL;
- f) svolge l'Air e la Vir, incluse le consultazioni;
- g) trasmette al DAGL le Relazioni Air e Vir;
- h) comunica al DAGL le informazioni necessarie per la presentazione al Parlamento della relazione annuale del Presidente del Consiglio dei Ministri sullo stato di applicazione dell'Air.

All'interno dell'amministrazione, l'Ufficio responsabile del coordinamento delle attivita' connesse all'effettuazione dell'Air e della Vir, individuato ai sensi dell'art. 14, comma 9, della legge 246 del 2005, assicura il coordinamento e la pianificazione delle attivita' di valutazione, nonche' la coerenza delle metodologie applicate con le indicazioni contenute in questa Guida e con il Regolamento. Esso, inoltre, cura i rapporti con il DAGL, nonche' con le altre amministrazioni, nei casi di effettuazione dell'Air e della Vir per interventi normativi che coinvolgono competenze di piu' amministrazioni.

Tuttavia, come chiaramente mostrato dall'esperienza italiana ed estera, tale ufficio non puo' essere chiamato a svolgere l'analisi e la verifica d'impatto: sono, infatti, le direzioni tecniche che detengono le necessarie competenze e informazioni per lo svolgimento dell'Air e della Vir e che spesso costituiscono il centro propulsivo dell'attivita' normativa.

E' evidente, peraltro, che un'analisi delle diverse tipologie d'impatto che una iniziativa normativa puo' produrre, cosi' come una valutazione degli effetti conseguiti da un intervento normativo, richiedono competenze trasversali, che possono variare in base al provvedimento considerato e non esaurirsi in quelle di cui dispongono le direzioni tecniche.

A tal fine, per lo svolgimento di ogni Air e Vir, l'ufficio

responsabile del coordinamento istituisce un gruppo di lavoro assicurando il coinvolgimento, oltre che delle direzioni competenti, di professionalita' giuridiche, economiche e statistiche, attingendo, ad esempio, ai Nuclei di valutazione istituiti ai sensi della legge 17 maggio 1999, n. 144, all'ufficio di statistica, all'ufficio legislativo. Ove necessario, l'ufficio responsabile del coordinamento puo' avvalersi di esperti o di societa' di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilita' finanziarie.

Detto ufficio coinvolge, inoltre, altre amministrazioni ed enti pubblici in possesso di specifiche informazioni, rilevanti ai fini della valutazione, quali, ad esempio, istituti di ricerca pubblici collegati con l'amministrazione proponente, ISTAT e altri enti appartenenti al SISTAN, altri enti di ricerca pubblici, Regioni ed enti locali.

Per gli atti normativi che coinvolgono piu' amministrazioni, gli uffici competenti effettuano in comune le valutazioni, prevedendo anche che specifiche attivita' del processo di analisi possano essere realizzate da una delle amministrazioni. In tali casi e' necessario che il gruppo di lavoro sia integrato con personale proveniente dalle diverse amministrazioni coinvolte.

Il DAGL svolge un'azione di coordinamento e monitoraggio delle procedure valutative e dell'applicazione della Guida, fornendo, su richiesta delle amministrazioni, supporto metodologico anche nel corso dello svolgimento di Air e di Vir.

Il Dipartimento, con il supporto del Nucleo Air e sulla base del Regolamento e della Guida, verifica l'adeguatezza e la completezza delle attivita' di analisi, documentate nelle relazioni Air e Vir, e la correttezza dei metodi di valutazione applicati.

Quanto all'Air in fase ascendente e alla valutazione di impatto a livello europeo, si rinvia ai capp. 7 e 10.

4. Finalita' e procedure dell'Air

4.1 Cos'e' l'Air e a cosa serve

L'analisi dell'impatto della regolamentazione, disciplinata nel nostro ordinamento dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, e dal Regolamento, "consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attivita' dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative" (art. 14, comma 1, L. n. 246 del 2005). L'Air e', dunque, un percorso logico che va seguito nel corso dell'istruttoria normativa al fine di produrre informazioni utili a mettere in evidenza i vantaggi e gli svantaggi attesi da una serie di alternative d'intervento. I risultati di questo percorso vanno riportati nella Relazione Air, secondo le indicazioni fornite dal Regolamento e da questa Guida.

L'Air "costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunita' dell'intervento normativo" (art. 14, comma 2, L. n. 246 del 2005). Essa dunque non si sostituisce alla decisione finale, ne' la vincola, ma e' una metodologia che induce l'amministrazione a "porsi le giuste domande" prima che venga adottata. L'obiettivo e' quello di arricchire il processo decisionale offrendo gli elementi conoscitivi necessari ad assicurare una scelta non solo efficace (cioe' in linea con gli obiettivi dell'intervento), ma anche assunta in modo sufficientemente informato sotto il profilo dei possibili effetti sui destinatari e delle condizioni necessarie per una sua reale attuazione. L'Air e' anche un modo per stabilire una relazione trasparente e costruttiva tra amministrazione e stakeholders nel corso dell'istruttoria normativa. Cio' spiega l'assoluta importanza di avviare l'analisi dal momento dell'ideazione dell'iniziativa normativa, senza attendere l'elaborazione dettagliata di uno schema di provvedimento, in modo da sfruttare al meglio le potenzialita'

dell'Air ed evitare di ridurla a un mero adempimento amministrativo.

La Relazione Air rappresenta dunque solo l'ultimo elemento riepilogativo di un percorso di valutazione che si sviluppa nel corso dell'istruttoria normativa e che si conclude ben prima che sia definito lo schema finale del provvedimento.

Questa Guida fornisce gli strumenti e le informazioni necessarie per rispondere, nel corso di un'Air, alle domande che implicitamente disegnano il percorso di analisi:

a) qual e' il problema da risolvere? Chi sono i potenziali destinatari dell'intervento, quanti sono e che caratteristiche hanno?

b) quali sono gli obiettivi che si intende raggiungere e come si collegano al problema?

c) quali sono le opzioni potenzialmente in grado di raggiungere gli obiettivi? Esistono alternative diverse dalla regolazione diretta in grado di perseguire le finalita' dell'intervento imponendo meno oneri sui destinatari? Le opzioni individuate sono concretamente realizzabili?

d) quali sono i principali effetti (vantaggi e svantaggi, costi e benefici, rischi e opportunita') associati alle opzioni individuate?

e) quali sono le motivazioni della scelta finale? Con quali modalita', tempi e responsabilita' e' possibile attuare l'opzione preferita? Come e da chi saranno gestite le attivita' di monitoraggio e valutazione ex post?

Chiarire le finalita' dell'Air aiuta anche a definire i confini e le correlazioni tra questo strumento e le altre analisi previste nel corso dell'istruttoria normativa, come peraltro chiarito dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2009 "Istruttoria degli atti normativi del Governo".

In primo luogo, l'Air si differenzia dall'Analisi tecnico-normativa (Atn)⁵ in quanto quest'ultima mira a verificare l'incidenza della norma che si intende introdurre sull'ordinamento giuridico vigente e la corretta applicazione dei principi di redazione tecnica degli atti normativi. Cio' non toglie che le due analisi presentino, per certi aspetti, delle interconnessioni. Tali interconnessioni sono in particolare evidenti per quanto concerne l'analisi della compatibilita' comunitaria e ordinamentale dell'intervento in esame: quest'analisi, successivamente sviluppata in sede di Atn, e' necessaria gia' nell'Air per una sintetica valutazione del quadro normativo e dei presupposti giuridici delle opzioni.

⁵ Cfr. Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 settembre 2008, recante «Tempi e modalita' di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa».

La Relazione illustrativa⁶ allegata allo schema di provvedimento ha principalmente una finalita' descrittiva dell'articolato e aiuta a comprendere compiutamente la struttura dell'atto e il contenuto dei singoli articoli di cui esso si compone. Essa non puo' che essere redatta una volta che sia stato elaborato il provvedimento e non puo', pertanto, essere utilizzata per fornire una valutazione ex ante degli effetti dell'intervento, compito precipuo dell'analisi d'impatto (la quale viene svolta prima che si arrivi a un articolato e non dopo).

⁶ Cfr. art. 3, comma 1, del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, regolamento interno del Consiglio dei Ministri, e circolare DAGL 15 ottobre 2001, n. 1/1.1.4/27720/234.

Infine, la Relazione tecnico-finanziaria⁷ riguarda, come noto, gli effetti del provvedimento sul bilancio dello Stato. Al pari dell'Air, dunque, essa richiede un'analisi degli effetti dell'intervento, ma solo in termini di spesa pubblica. L'ambito di riferimento e' quindi

piu' specifico (e nello stesso tempo, all'interno di quei confini, piu' approfondito) rispetto a quello dell'Air, essendo riferito alla quantificazione delle entrate e degli oneri derivanti da ciascuna disposizione e all'indicazione dei mezzi di copertura finanziaria. Nella Relazione tecnico-finanziaria, dunque, non e' richiesta una valutazione dell'impatto del provvedimento sui destinatari della regolazione (in primo luogo, cittadini e imprese).

⁷ Cfr. art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

4.2 Ambito di applicazione dell'Air: esclusione, esenzione e proporzionalita' dell'analisi

In base al Regolamento la disciplina dell'Air si applica agli atti normativi del Governo, compresi gli atti adottati dai singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa, salvo i casi di esclusione e la concessione di esenzioni. L'analisi di impatto e' svolta anche per i regolamenti da adottare con decreto ministeriale; in tal caso, la Relazione Air, nonche' l'eventuale esclusione o esenzione dall'Air, sono allegate alla richiesta di parere al Consiglio di Stato, previa verifica del DAGL.

Per gli interventi normativi che riguardano diversi settori o materie, l'Air e' svolta distintamente per ognuno di essi, facilitando in questo modo l'analisi di opzioni ed effetti che possono essere anche molto diversi e autonomi tra loro. In tali casi, l'amministrazione proponente redige la Relazione Air generale che si compone delle singole relazioni Air settoriali o per materia⁸.

⁸ Per interventi normativi proposti congiuntamente da due o piu' amministrazioni, l'Air e' svolta dalle amministrazioni co-proponenti per i rispettivi profili di competenza. Le stesse amministrazioni provvedono a redigere un'unica Relazione Air.

Il ricorso all'Air deriva dalla considerazione, basata anche su analisi condotte da organismi internazionali (quali, ad esempio, l'Ocse), che l'analisi di impatto sia un utile strumento a supporto della buona regolazione. Se ben condotta e' in grado di contenere l'ipertrofia regolativa, di evidenziare rischi inattesi, di tener conto almeno dei principali costi e benefici producibili da una pluralita' di opzioni, di produrre informazioni utili a garantire un uso razionale delle risorse pubbliche, di aumentare la trasparenza e la partecipazione del processo decisionale, di evitare di introdurre norme inutili o, peggio, dannose.

Tuttavia, l'Air richiede impegno e tempo ed e', quindi, costosa. Di qui la necessita' di dosare con attenzione le limitate risorse disponibili, concentrandole laddove e' piu' necessario e, al tempo stesso, proficuo. Questa e' la ragione per cui sono previsti specifici casi di esclusione dall'Air e una serie di ipotesi in cui, laddove ne sussistano i presupposti, l'amministrazione puo' richiedere l'esenzione dall'Air. Al di la' di queste fattispecie, e' comunque importante che lo svolgimento dell'Air sia improntato al rispetto del criterio di proporzionalita' dell'analisi: interventi per i quali i presumibili vantaggi e svantaggi sono ritenuti di minore impatto, o la cui distribuzione tra le categorie di destinatari non determina criticita' ritenute particolarmente rilevanti, richiederanno un'analisi meno particolareggiata; viceversa, provvedimenti per i quali si prevedono impatti significativi, soprattutto sotto il profilo dei costi di adeguamento, richiederanno un'Air piu' approfondita.

4.2.1 I casi di esclusione dall'Air

Il Regolamento stabilisce che l'Air e' preventivamente esclusa con riguardo all'elaborazione di:

- a) disegni di legge costituzionale;
 - b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome;
 - c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;
 - d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali;
 - e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati;
 - f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali;
 - g) testi unici meramente compilativi;
 - h) provvedimenti di organizzazione degli uffici e di riordino.
- L'amministrazione comunica la causa di esclusione al DAGL, che ne verifica la sussistenza.

4.2.2 Esenzione dall'Air

Al di là dei casi di esclusione, il criterio guida per l'analista è quello della proporzionalità: l'Air è uno strumento che si applica per eccezione e non per regola proprio in ragione del fatto che non per tutti i provvedimenti può essere necessario svolgere un'analisi di impatto, nel caso in cui gli effetti attesi siano di scarso rilievo. L'amministrazione competente all'iniziativa normativa può, quindi, richiedere al DAGL l'esenzione dall'Air se si verificano congiuntamente le seguenti condizioni:

- a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari, tenuto anche conto della loro estensione temporale;
- b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento;
- c) risorse pubbliche impiegate di importo ridotto;
- d) limitata incidenza sugli assetti concorrenziali del mercato.

La logica sottesa a tali criteri di esenzione è che l'Air deve essere riservata a iniziative normative che hanno un rilevante impatto atteso sui destinatari, lasciando all'amministrazione la responsabilità principale di valutare e motivare tale condizione. Al riguardo, è innanzitutto previsto che nel giudicare la rilevanza dell'impatto si tenga conto dell'entità prevista dei costi di adeguamento (entità che, ovviamente, prima di aver svolto un'Air non può che essere stimata in modo solo orientativo, sulla base del confronto con gli stakeholders e delle evidenze già a disposizione dell'amministrazione); tale valutazione è realizzata tenendo conto sia dell'entità dei costi che della loro estensione temporale (se, ad esempio, è previsto che i costi di adeguamento siano limitati nel breve periodo, ma poi molto elevati negli anni successivi, l'esenzione non potrà essere concessa). Inoltre, le iniziative normative che coinvolgono risorse pubbliche cospicue non possono essere esentate dall'Air, così come quelle che, pur producendo effetti unitari limitati, incidono su molti destinatari, potendo quindi comportare un impatto complessivo comunque significativo.

In ogni caso, l'esenzione non può essere richiesta per iniziative normative con un rilevante impatto concorrenziale.

Laddove ne ricorrano i presupposti, l'amministrazione elabora e trasmette al DAGL una richiesta di esenzione⁹ che può riguardare anche solo alcuni aspetti dell'intervento che si vuole introdurre; in tali casi l'Air sarà, quindi, riservata alle restanti parti che si ritiene producano impatti significativi sui destinatari.

⁹ I decreti ministeriali possono essere esentati dall'Air, in ragione del ridotto impatto dell'intervento, con dichiarazione a firma del Ministro, da allegare alla richiesta di parere al Consiglio di Stato e alla comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri prevista prima della loro emanazione.

4.3 L'Air nell'istruttoria normativa

L'amministrazione proponente svolge l'Air come parte integrante dell'istruttoria normativa. Nel corso dell'Air l'amministrazione puo' chiedere un supporto tecnico al DAGL per ottenere chiarimenti di tipo metodologico, suggerimenti relativi alle modalita' di valutazione di specifici effetti o delucidazioni sui contenuti di questa Guida.

Una volta conclusa l'Air ed elaborato uno schema di provvedimento, l'amministrazione invia la documentazione prevista al DAGL per l'iscrizione all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri¹⁰. Il DAGL valuta, sulla base della Relazione Air, il percorso di analisi seguito, alla luce delle disposizioni normative e delle indicazioni metodologiche contenute in questa Guida; al termine della valutazione, il DAGL puo' formulare osservazioni e richiedere integrazioni e modifiche alle analisi svolte. Una volta considerata adeguata l'Air e coerente la Relazione che la riepiloga, il provvedimento puo' essere iscritto all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (fermi restando, ovviamente, tutti gli altri controlli previsti dall'ordinamento). In caso di mancato adeguamento alle osservazioni formulate, viceversa, l'avviso del DAGL e' comunicato, ai fini della decisione in ordine all'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri, al Sottosegretario alla Presidenza con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri.

¹⁰ Nel caso di atti normativi adottati dal singolo Ministro, la Relazione Air deve comunque essere sottoposta al DAGL, per le verifiche di competenza, prima della richiesta di parere al Consiglio di Stato. A tal fine, in caso di mancato riscontro o mancata richiesta di chiarimenti o integrazioni da parte del DAGL entro sette giorni dalla ricezione, l'Air e la relativa Relazione si intendono positivamente verificate.

La Relazione Air accompagna, dunque, la proposta normativa sia in Pre-Consiglio, sia in Consiglio dei Ministri ed e' allegata al provvedimento inviato al Parlamento (nei casi in cui cio' sia previsto).

Una procedura specifica e' prevista per l'analisi di impatto dei decreti-legge (cfr. cap. 6).

5. Fasi dell'Air

L'Air si articola in una serie di fasi logicamente connesse che accompagnano l'istruttoria normativa al fine di produrre informazioni utili a supportare le scelte dell'amministrazione.

Come illustrato dalla Figura 2, l'Air richiede in primo luogo un'analisi del contesto in cui si colloca l'intervento e una disamina delle motivazioni di natura normativa, amministrativa, economica o sociale che lo rendono necessario. Dall'esame dei problemi da risolvere discende l'individuazione degli obiettivi che l'amministrazione intende realizzare e dei relativi indicatori, utili anche ai fini della Vir (cfr. par. 9.5). Fulcro dell'Air e' il confronto di una serie di alternative di intervento che richiede in primo luogo una loro definizione e, successivamente, una loro valutazione. Quest'ultima e' sempre di tipo sia qualitativo che quantitativo e riguarda gli effetti positivi e negativi che ogni opzione potra' produrre sui destinatari (in primo luogo, cittadini e imprese) rispetto alla situazione attuale. L'Air include anche una valutazione di profili specifici - e, segnatamente, quello concorrenziale, dell'impatto sulle PMI, degli oneri amministrativi e del superamento dei livelli minimi di regolazione previsti dalla normativa europea - rilevanti solo per alcune tipologie di interventi. Dopo aver motivato, alla luce delle valutazioni svolte, l'opzione preferita, l'Air si conclude chiarendo il nesso con le ulteriori fasi del ciclo di valutazione della regolazione (cfr. par.

2), indicando le azioni programmate per il monitoraggio e la valutazione dell'intervento.

In tutte le fasi principali dell'Air e' essenziale il contributo fornito dalla consultazione, la quale, attraverso modalita' diverse, fornisce informazioni essenziali per individuare i problemi da risolvere e i destinatari dell'intervento, per elaborare le diverse opzioni e per valutarne gli effetti. La consultazione e', quindi, un elemento indispensabile di ogni analisi d'impatto.

Figura 2 - Le fasi dell'Air

Parte di provvedimento in formato grafico

Nello svolgimento dell'Air occorre tener conto che, con una frequenza significativa, piu' provvedimenti possono essere legati tra loro, presentando una logica dell'intervento¹¹ necessariamente unitaria. Si tratta, in particolare, delle ipotesi in cui una norma di rango primario preveda l'emanazione di uno o piu' provvedimenti attuativi (come, ad esempio, nel caso di piu' decreti attuativi di una legge delega, oppure di una serie di regolamenti attuativi di una norma primaria).

¹¹ La questione e' nota a chi si confronti con il tema della programmazione di una gamma di interventi pubblici concatenati tra loro con la tecnica del quadro logico. Si veda al riguardo European Commission-EuropeAid Co-operation Office, Guidelines on Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management, March 2004, Brussels. La tecnica e' stata messa a punto per la prima volta nel 1969 da Leon J. Rosenberg e Lawrence D. Posner del PCI (Practical Concepts Incorporated) a beneficio dell'Agenzia di Sviluppo del governo americano (USAID).

Un intervento normativo, anche se definito attraverso una pluralita' di provvedimenti, deve mantenere una coerenza che permetta di raggiungere gli obiettivi prefissati attraverso la definizione di una serie di azioni tra loro logicamente collegate. In questi casi l'Air deve aiutare a chiarire in che modo i diversi provvedimenti attuativi si pongono in relazione tra loro e con quello di livello superiore, individuando le relazioni logiche esistenti tra gli obiettivi, le azioni e i risultati della catena di provvedimenti che si articolano tra loro "a cascata". In questo senso, l'analisi delle motivazioni dell'intervento e la definizione degli obiettivi (nonche', in parte, l'elaborazione delle opzioni) di un provvedimento attuativo costituiscono una specificazione delle corrispondenti fasi dell'Air realizzata per la norma di livello superiore. Allo stesso modo, il sistema di monitoraggio e di Vir dei diversi provvedimenti tra loro collegati deve essere definito in modo unitario, cosi' da garantire una valutazione complessiva dell'intervento. I collegamenti tra le fasi delle diverse analisi di impatto devono emergere dalle corrispondenti relazioni Air.

Prima di esaminare in dettaglio ogni fase dell'Air, e' utile chiarire che il percorso di analisi non va inteso in modo rigido: sebbene, infatti, per chiarezza espositiva le diverse fasi si presenteranno in modo sequenziale, nella pratica esse spesso si intersecano tra loro. L'Air e' un modo strutturato di raccogliere, elaborare e produrre informazioni e, in quanto tale, consente all'amministrazione di accumulare nuove conoscenze nel corso del suo svolgimento, inducendo anche a tornare su elementi gia' parzialmente valutati mano a mano che nuove informazioni ed evidenze emergono.

L'Appendice 2 riporta una checklist che supporta l'amministrazione durante lo svolgimento dell'Air.

5.1 Contesto e problemi

La corretta individuazione delle motivazioni dell'intervento e' una delle fasi cruciali dell'analisi di impatto, in quanto da essa discendono tutte le valutazioni - e le decisioni - successive: dal problema da risolvere derivano gli obiettivi dell'intervento e, dunque, la formulazione delle opzioni alternative, nonche' la loro valutazione.

Eppure, e' proprio questa fase che rischia di essere sottovalutata a motivo della diffusa convinzione che l'amministrazione abbia gia' a disposizione tutte le informazioni sufficienti a comprendere quali sono i motivi per i quali e' necessaria una nuova norma e, dunque, le soluzioni da adottare. Tra l'altro, cio' induce a comprimere o addirittura omettere del tutto la consultazione, rinunciando a confrontarsi con i potenziali destinatari dell'intervento o limitando considerevolmente il numero e la tipologia di soggetti consultati. La consultazione puo', al contrario, offrire spunti preziosi proprio nella fase preliminare di un'Air, facendo emergere diversi punti di vista che aiutano non solo a focalizzare meglio i problemi, ma anche a comprendere correttamente le loro dimensioni, riducendo il rischio di introdurre regole sotto o sovradimensionate rispetto alle questioni da affrontare.

Le motivazioni dell'intervento possono in primo luogo essere di natura giuridica, come quando occorra recepire la normativa europea. In tal caso, evidentemente, questa fase dell'Air e' meno complessa, fermo restando che dall'esame del quadro normativo possono emergere elementi che e' bene approfondire e che possono suggerire anche le opzioni da considerare (ad esempio, soluzioni diverse adottate da altri Stati membri che possono determinare effetti anche molto differenti). Inoltre, se e' vero che molti atti possono essere "dovuti" per attuare norme precedenti o di rango superiore, cio' non toglie che occorre chiarire il motivo per cui, al di la' di un obbligo normativo, ha senso intervenire.

Ma sono soprattutto le motivazioni di carattere economico e sociale che vanno indagate con attenzione, al fine di assicurarsi che la decisione di introdurre una nuova norma sia fondata sull'esame di problemi rilevati e puntualmente documentati. A tale fine, e' essenziale raccogliere dati e informazioni sulla tipologia dei problemi da affrontare, sulla loro dimensione, nonche', laddove rilevante, sulla loro distribuzione per categorie di destinatari (distinguendo in primo luogo tra cittadini e imprese e, se necessario, tenendo conto di ulteriori ripartizioni per tipologia: popolazione per classi di eta', livelli di reddito, ecc.; imprese per settore di attivita' economica, dimensione, ecc.) o territori. Cio' e' possibile solo ricorrendo alla consultazione degli stakeholders interessati dall'intervento, grazie alla quale l'amministrazione puo' non solo ridurre l'asimmetria informativa che e' tipica delle decisioni pubbliche, ma anche raccogliere evidenze che aiutino a valutare gli interessi spesso contrapposti che e' necessario contemperare.

La consultazione e' importante anche per comprendere le cause che determinano i problemi osservati, i motivi, cioe', che ne sono alla base. Una buona Air, infatti, non si limita a descrivere un problema, ma indaga le ragioni da cui esso scaturisce, perche' e' proprio da questa indagine che dipende l'individuazione delle soluzioni piu' appropriate.

Le ragioni per intervenire possono dipendere:

- da problemi generati dal mercato (c.d. "fallimenti del mercato"), il cui funzionamento spontaneo puo' in alcuni casi non portare a un risultato ottimale dal punto di vista collettivo, come avviene ad esempio nel caso in cui le insufficienti informazioni a disposizione dei consumatori ne distorcano le scelte di consumo, o quando i prezzi di mercato non riflettono i costi o benefici sociali di un'attivita' (come puo' essere nel caso dell'inquinamento), ecc.;
- da effetti negativi, generalmente non previsti, prodotti da precedenti interventi di regolazione o dalla loro scarsa o

disomogenea attuazione ("fallimenti della regolazione");

- dalla volonta' di conseguire obiettivi propri del decisore pubblico, come nel caso di una regolazione nuova che viene introdotta nell'ordinamento a fini di equita', cioe' per modificare una distribuzione delle risorse considerata non accettabile dal decisore pubblico;

- da problemi generati dalle limitazioni cognitive dei regolati che vengono esacerbati, o comunque non mitigati dal mercato (cfr. Scheda 1).

Nell'analizzare le motivazioni di un intervento possono risultare molto utili i risultati di una Vir eventualmente gia' svolta nella materia oggetto di analisi o in materie affini: i risultati della verifica di impatto dovrebbero, infatti, evidenziare se e in che misura l'assetto regolativo in vigore ha prodotto i risultati attesi e se sono emerse criticita' imperviste (cfr. par. 9.5). Allo stesso modo, la considerazione di studi e rapporti di monitoraggio, ordinariamente realizzati soprattutto in settori quali l'ambiente e la salute, costituiscono fonti informative che, purche' qualificate, sono indispensabili a una corretta individuazione delle cause ultime dei problemi osservati.

L'analisi dei contesti e dei problemi da risolvere presuppone inoltre l'individuazione dei destinatari dell'intervento, cioe' dei soggetti su cui ricadranno i suoi effetti.

A tal fine, occorre considerare separatamente i destinatari pubblici da quelli privati e, per ognuno, distinguere tra le diverse categorie (rispettivamente: amministrazioni statali, regionali, ecc.; cittadini, imprese, ecc.). Inoltre, non basta tener conto dei destinatari diretti, ma e' necessario considerare anche quelli indiretti, cioe' coloro sui quali l'intervento puo' produrre impatti significativi pur non essendo soggetti a cui si riferiscono in modo immediato le disposizioni che si intendono introdurre.

Nell'analisi d'impatto i destinatari non vanno identificati genericamente. In particolare, all'interno di ogni categoria dei destinatari privati (diretti o indiretti) e' generalmente opportuno distinguere tra diverse sotto-categorie, tenuto conto dei diversi effetti che l'intervento potra' produrre su ognuna di esse. Così, ad esempio, una nuova norma che imponga standard ambientali differenziati in base all'attivita' svolta avra' costi di adeguamento differenti per le imprese operanti nei diversi settori che, dunque, andranno specificamente individuate. Lo stesso vale per norme che prevedano disposizioni diverse in base alla dimensione del nucleo familiare (per cui, le famiglie andranno distinte in base alle classi su cui ricadono effetti omogenei).

La Figura che segue schematizza la classificazione dei destinatari dell'intervento.

Figura 3 - Classificazione dei destinatari

Parte di provvedimento in formato grafico

L'individuazione dei destinatari puo' essere effettuata in una fase preliminare dell'Air, qualora i soggetti su cui ricadranno gli effetti del provvedimento in via di elaborazione siano gia' ben identificabili, ovvero in una fase successiva: i destinatari potrebbero, infatti, variare in base alle opzioni considerate, ragion per cui la loro individuazione potrebbe essere possibile solo dopo aver definito i contenuti delle alternative da analizzare. In ogni caso, l'identificazione dei destinatari e' utile non solo per comprendere l'ambito d'intervento, ma anche per pianificare le consultazioni (giacche' le tecniche cui e' possibile ricorrere variano in base alla tipologia e numerosita' di soggetti da consultare) e per valutare costi e benefici delle opzioni.

L'analisi del contesto va in ogni caso supportata da evidenze di tipo quantitativo che consentano di valutare la dimensione dei

problemi che si intende risolvere, nonche' l'ampiezza della platea dei potenziali destinatari dell'intervento. Tali informazioni costituiranno la base empirica per le fasi successive dell'analisi, risultando essenziali per comprendere l'ordine di grandezza degli effetti prodotti con gli interventi ipotizzati e la loro distribuzione tra le diverse categorie di destinatari.

Le evidenze quantitative da utilizzare nell'analisi del contesto dovrebbero essere tratte prioritariamente da statistiche ufficiali e da archivi amministrativi, ovvero, in mancanza, da altre fonti informative (sempre da specificare), inclusa la consultazione, che in alcuni casi puo' essere l'unico strumento disponibile di raccolta di informazioni.

5.2 Obiettivi e indicatori

Strettamente collegata alle motivazioni dell'intervento e' l'individuazione degli obiettivi che l'amministrazione intende raggiungere. Le due fasi, tuttavia, non vanno confuse: nel primo caso, si tratta di individuare i problemi che si intende risolvere; nel secondo, di stabilire quali finalita' si vogliono raggiungere.

Nel definire gli obiettivi dell'intervento regolativo, il primo requisito da rispettare e' la chiarezza: obiettivi vaghi, generici e non collegati ai problemi individuati si riflettono nell'elaborazione delle opzioni e incidono sulla qualita' di tutta l'Air, nonche' della decisione finale. Inoltre, gli obiettivi costituiscono un criterio determinante per la comparazione delle opzioni, nonche' per l'impostazione delle attivita' di monitoraggio e valutazione previste nella Vir.

Nel corso dell'Air occorre tener conto di una gerarchia di obiettivi, distinguendo tra obiettivi generali e specifici. I primi riguardano finalita' strategiche e comuni a piu' interventi normativi (ad esempio, riduzione dell'inquinamento; aumento dell'occupazione; ecc.); gli obiettivi specifici sono strumentali rispetto al raggiungimento di quelli generali e si riferiscono in maniera diretta all'intervento che si sta analizzando (ad esempio, aumento del numero di occupati nella fascia di eta' da 15 a 24 anni); tuttavia, essi non coincidono con i contenuti dell'intervento (per cui, ad esempio, non e' un obiettivo l'introduzione di un incentivo alla ricerca e sviluppo), che invece costituiscono le opzioni da esaminare.

Per la definizione degli obiettivi, soprattutto di quelli specifici, occorre seguire un criterio di ragionevolezza: obiettivi irrealistici - o perche' eccessivamente ambiziosi o perche' del tutto scollegati dalle caratteristiche e risorse a disposizione dell'amministrazione e dei potenziali destinatari - rischiano di dar vita a opzioni (e, in ultima analisi, a norme) inattuabili. E', inoltre, utile che, almeno per obiettivi pluriennali, che non sono immediatamente raggiungibili (o lo sono solo in parte), sia indicato un orizzonte temporale, specificando quelli che si intende raggiungere nel breve, medio o lungo periodo. Infine, gli obiettivi devono essere misurabili, in modo da verificarne, in sede di attuazione e di valutazione ex post, il grado di raggiungimento.

Cio' richiede di associare, quantomeno agli obiettivi specifici, uno o piu' indicatori. Questi ultimi devono rispettare alcuni requisiti:

- essere coerenti con (e strettamente collegati a) gli obiettivi a cui si riferiscono;
- essere chiari, cioe' facilmente comprensibili all'esterno e all'interno dell'amministrazione;
- riferirsi ai risultati o agli impatti attesi (ad esempio, n. soggetti beneficiari di un determinato sussidio; tasso di disoccupazione giovanile nei prossimi 3 anni; ecc.);
- essere effettivamente misurabili tenuto conto delle fonti informative e delle basi di dati gia' a disposizione o che si prevede di realizzare.

Gli indicatori possono essere anche qualitativi, quando ad alcuni

obiettivi non sono associabili valori misurabili, monetari o fisici (ad esempio, il grado di soddisfazione dei destinatari): in questo caso si fara' riferimento a una valutazione qualitativa (ad esempio, "alto, medio, basso").

Gli indicatori costituiscono, quindi, una forma di raccordo tra analisi ex ante e verifica ex post: nella Vir, l'efficacia dell'intervento potra' essere piu' agevolmente verificata potendo beneficiare del monitoraggio definito nell'Air.

Si noti che in un'Air che davvero supporta e accompagna l'istruttoria normativa gli obiettivi specifici possono cambiare nel corso dell'analisi, mano a mano che nuove informazioni e valutazioni vengono prodotte ed esse evidenzino l'incoerenza tra obiettivi inizialmente ipotizzati e problemi da risolvere o la sostanziale irraggiungibilita' delle finalita' inizialmente definite.

5.3 L'individuazione e l'elaborazione delle opzioni

Le potenzialita' dell'Air si dispiegano appieno soprattutto quando l'analisi si riferisce a una pluralita' di alternative e non si limita alla scelta tra l'introdurre o meno una determinata regolazione. Cio' conferma che l'Air dovrebbe essere avviata il prima possibile, quando le alternative tecniche, relative ai principali contenuti dell'intervento, non sono ancora state definite e comunque quando non e' gia' disponibile uno schema di provvedimento. E' proprio nella elaborazione e valutazione di un insieme di opzioni, infatti, che emerge il contributo che l'analisi d'impatto puo' offrire all'amministrazione, suggerendo modifiche alle alternative inizialmente ipotizzate, opzioni del tutto tralasciate, o mettendo in luce effetti sottovalutati che potrebbero influenzare in modo determinante la scelta finale.

Anche in tal caso, e' essenziale il supporto che la consultazione degli stakeholders puo' fornire all'analisi, non solo per ampliare e migliorare le opzioni gia' ipotizzate dall'amministrazione, ma anche per chiarire gia' in fase di istruttoria i contenuti dell'intervento che si vuole introdurre, ponendo le basi per una maggiore condivisione (o, quantomeno, comprensione) delle scelte che l'amministrazione si appresta a effettuare.

E' utile chiarire che per "opzioni" si intendono le diverse alternative individuate per raggiungere gli obiettivi dell'intervento, di tipo sia normativo, sia non normativo¹²: la loro definizione e analisi deve, quindi, riguardare esclusivamente i contenuti dell'intervento ipotizzato e non le diverse tipologie di provvedimento normativo da utilizzare (percio', ad esempio, la scelta tra un DPR o un DPCM non e' rilevante ai fini Air; allo stesso modo, la necessita' di emanare un decreto legislativo in attuazione di una legge delega non equivale all'assenza di opzioni alternative).

¹² Ad esempio, le opzioni possono consistere anche in campagne informative, modifiche organizzative, razionalizzazione delle risorse, migliore attuazione di norme gia' esistenti.

Le alternative esaminate devono essere realistiche e coerenti con gli obiettivi politici, per cui non ha senso includere nel gruppo di opzioni quelle che sono palesemente inattuabili o incoerenti con le finalita' che si intendono perseguire.

Scheda 1 - Spunti e riflessioni derivanti dalle scienze cognitive

Gia' da diversi anni gli studi di psicologia cognitiva hanno messo in evidenza i forti limiti delle ipotesi di razionalita' su cui poggiano i modelli economici tradizionali. Anche grazie ai passi avanti fatti e alle evidenze messe a disposizione dalle scienze cognitive, e' possibile affermare che esistono due diversi sistemi cognitivi che governano i comportamenti umani: quello deliberativo, che e' piu' razionale e analitico, ma anche piu' lento; e quello

intuitivo, piu' veloce, spesso irrazionale e basato su scelte istintive. I due sistemi non solo convivono, ma interagiscono nel corso della definizione di scelte che, sulla base delle convinzioni prevalenti, dovrebbero rispondere solo a motivazioni razionali. Succede, quindi, che in decisioni di consumo e investimento, e specialmente in quelle molto rilevanti, gli individui siano influenzati in modo dirimente da fattori anche non razionali, comportandosi in modo a volte incoerente rispetto a quanto previsto dalle tradizionali ipotesi di massimizzazione dell'utilita' e del profitto. Le persone ricorrono frequentemente a regole euristiche che consentono di semplificare i processi decisionali e di effettuare le proprie scelte non solo risparmiando tempo, ma anche riducendo le informazioni necessarie. Cio', tuttavia, puo' determinare errori cognitivi e scelte che, in ultima analisi, riducono il benessere.

Alcuni tra i principali e piu' noti fenomeni analizzati dagli studi sinora richiamati sono i seguenti:

- Le decisioni dipendono in modo spesso determinante dall'esperienza passata, dai suggerimenti di amici e parenti, nonche' da notizie particolarmente impressionanti, anche se non statisticamente significative. Cio' comporta, tra l'altro, il rischio che le persone siano eccessivamente fiduciose rispetto a fenomeni che ritengono di conoscere bene perche' piu' "familiari", anche se in realta' le informazioni che detengono al riguardo sono parziali.

- Collegato al fenomeno precedente, vi e' quello per cui le informazioni semplici e ricorrenti hanno generalmente un peso maggiore nelle scelte individuali rispetto a informazioni piu' complesse (anche se piu' corrette) da ottenere o da elaborare.

- Uno dei piu' potenti pregiudizi cognitivi (o bias) e' quello dell'ancoraggio, secondo cui le valutazioni degli individui sono fortemente condizionate da eventuali informazioni o valori di partenza che vengono loro suggeriti o sono comunque disponibili. Non sapendo che valori attribuire a un determinato fenomeno (ad esempio, la probabilita' che si verifichi un certo evento), le persone si ancorano a eventuali punti di partenza e da li' procedono secondo processi di aggiustamento graduale ma nella maggior parte dei casi insufficiente.

- Gli individui sono generalmente molto avversi alle perdite e valutano le proprie scelte sulla base di un orizzonte temporale spesso ridotto (c.d. loss aversion). Le informazioni non sono, quindi, sempre elaborate secondo le leggi della probabilita', ma dando un peso maggiore al rischio di "perdere qualcosa" che gia' si possiede piuttosto che guadagnare qualcosa che ancora non si possiede.

- Una conseguenza dell'avversione alle perdite e' la frequente predilezione per lo status quo: gli individui tendono a preferire la situazione attuale rispetto a futuri cambiamenti, specie se temono di poter incorrere in possibili perdite.

- Numerosi esperimenti hanno dimostrato che le scelte degli individui possono essere significativamente influenzate dal modo in cui un determinato problema viene loro esposto o dal modo in cui sono loro presentate una serie di alternative (c.d. framing effect).

- Gli individui tendono a sottovalutare le conseguenze negative di azioni che producono un effetto positivo nell'immediato (c.d. present bias).

- Nel raccogliere e selezionare informazioni, l'individuo tende a prediligere quella che conferma le proprie ipotesi di partenza, piuttosto che quella che possa minarle (c.d. bias della conferma).

Il filone dell'economia comportamentale ha approfondito, anche attraverso il ricorso a esperimenti, il modo in cui il funzionamento dei due sistemi preposti al ragionamento, quello deliberativo e quello intuitivo, incide nella formazione delle scelte degli individui, fornendo spunti molto utili anche per coloro che sono chiamati a definire regole di comportamento. Nel corso dell'Air (e, piu' in generale, nell'ambito dell'attivita' di regolazione) assume,

quindi, un ruolo determinante la conoscenza delle principali regole euristiche che le scienze cognitive hanno messo in luce, adottando soluzioni volte a limitare conseguenze non volute o ad aumentare l'efficacia degli interventi normativi. Tra queste, si ritiene utile sottolineare le seguenti:

- Le c.d. regole di default, ovvero il regime regolatorio che vige in assenza di una scelta specifica, risultano determinanti nell'indirizzare le decisioni individuali. Una robusta letteratura scientifica dimostra che se la regola di default prevede che le persone debbano esprimere esplicitamente la loro preferenza per una determinata opzione al fine di accedervi (ad esempio, una forma di previdenza complementare), il loro tasso di adesione sarà molto inferiore rispetto al caso in cui l'opzione sia attribuita in modo automatico ed essi debbano dichiarare di non volervi aderire. L'aderenza al default, inoltre, è più frequente nel caso di decisioni complesse o particolarmente rilevanti.

- Sebbene, come già illustrato in precedenza, le norme che facilitano la disponibilità di informazioni a beneficio dei consumatori possano produrre elevati benefici a fronte di costi contenuti, non basta rendere obbligatorie determinate informazioni, né è sufficiente preoccuparsi della loro quantità: occorre anche renderle fruibili in base alle caratteristiche (età, livello di istruzione, ecc.) dei destinatari e con un framing adeguato.

- Le modalità con cui sono illustrate le opzioni che l'amministrazione considera nel corso dell'istruttoria normativa (ad esempio, in occasione dell'elaborazione di un documento di consultazione) e le informazioni di contesto fornite incidono sulla percezione che i destinatari hanno circa gli effetti che le diverse alternative potranno generare.

Nel corso dell'Air, la previsione di possibili reazioni anche non razionali dei soggetti regolati può essere supportata dalla consultazione: nell'ambito delle interazioni che, con tecniche diverse (cfr. cap. 11), possono avvenire nel corso dell'istruttoria normativa tra l'amministrazione e i destinatari delle norme, occorrerebbe porre particolare attenzione all'emergere di fattori che possono dare luogo a errori cognitivi o che possono svelare il ricorso a regole euristiche da parte di determinati gruppi di destinatari.

Nel caso di interventi di trasposizione di normative sovranazionali, tra le opzioni va sempre considerata quella che permette di rispettare il livello minimo di regolazione europea (cfr. Appendice 1). In base all'articolo 14, legge 28 novembre 2005, n. 246, tale opzione va sempre preferita a meno che non sussistano circostanze eccezionali che suggeriscano un superamento del livello minimo. Tali circostanze vanno in ogni caso giustificate nella Relazione Air.

Tra le opzioni va sempre inclusa l'opzione zero, che consiste nel lasciare inalterato l'assetto normativo vigente. Nel caso specifico delle direttive europee, l'opzione zero consisterebbe nel non procedere alla loro trasposizione, per cui non è per definizione attuabile; tuttavia, anche in questo caso, al fine di valutare gli effetti del provvedimento, la disciplina nazionale di attuazione che si intende introdurre va confrontata con la situazione attuale (e i suoi possibili sviluppi), essendo questo il criterio da utilizzare per individuare e valutare correttamente gli effetti di un provvedimento (cfr. par. 5.5).

5.4 La valutazione preliminare delle opzioni

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

A tal fine l'amministrazione ricorre ai seguenti criteri:

- vincoli normativi;
- efficacia attesa rispetto agli obiettivi;
- proporzionalita' degli effetti;
- fattibilita' tecnica, anche riferita alla disponibilita' di risorse (finanziarie, organizzative, ecc.) e ai tempi di concreta attuazione;
- fattibilita' nel contesto sociale, economico e territoriale.

5.5 La comparazione delle opzioni attuabili e l'individuazione dell'opzione preferita

Un'Air non e' tale se non valuta l'impatto atteso delle alternative considerate: la valutazione degli effetti positivi e negativi delle opzioni e' una fase indispensabile di ogni analisi d'impatto.

Pertanto, di ogni opzione ritenuta attuabile, occorre analizzare i principali impatti di natura sociale, ambientale ed economica. Per evidenziare anche gli effetti distributivi delle opzioni, la valutazione e' riferita alle diverse categorie di destinatari, distinguendo gli effetti relativi a cittadini e imprese (o alla collettivita' nel suo insieme) da quelli riferiti alla pubblica amministrazione. In base ai contenuti dell'intervento, in alcuni casi puo' essere inoltre rilevante considerare se e in che misura gli effetti delle opzioni si distribuiscano in modo disomogeneo tra diversi territori (ad esempio, nord/centro/sud o aree urbane/aree rurali) o livelli di governo.

Laddove ne ricorrano i presupposti, sono inoltre valutati impatti "specifici", relativi a particolari aspetti (effetti sulle PMI, oneri amministrativi, effetti sulla concorrenza, rispetto dei livelli minimi di regolazione europea - cfr. Scheda n. 4).

Operativamente, e' opportuno innanzi tutto descrivere, per le principali categorie di destinatari dell'intervento, gli impatti (sia positivi che negativi) previsti da ogni opzione. La valutazione di tipo qualitativo puo' essere facilitata attraverso il ricorso a giudizi sintetici espressi in scale qualitative (del tipo "alto, medio, basso") o quantitative (con ordinamenti basati su numeri o su simboli convenzionali che indicano l'intensita' della variabile oggetto di valutazione - cfr. Scheda 2).

Scheda 2 - Valutazione qualitativa delle opzioni: un esempio

Parte di provvedimento in formato grafico

Questo primo passaggio consente di disporre di una descrizione sintetica dei costi e benefici attesi e, dunque, di evidenziare anche gli eventuali effetti distributivi di ogni opzione.

A questa valutazione di tipo qualitativo deve aggiungersi, ogni volta che cio' sia possibile, una stima quantitativa dei costi e benefici attesi. In particolare, una stima degli effetti delle opzioni e' richiesta per quelli particolarmente significativi e da cui dipende in misura maggiore l'impatto complessivo dell'intervento. Al riguardo, e' noto che la quantificazione dei costi e' generalmente piu' agevole di quella dei benefici, specie quando questi ultimi non sono riferibili a categorie specifiche di destinatari, ma alla collettivita' nel suo complesso (si pensi ai benefici ambientali, a quelli relativi alla sicurezza, ecc.) e quando derivano da beni che non hanno un prezzo di mercato (come per la tutela di specie animali o vegetali, i risparmi di tempo, la riduzione dei rischi per la salute, ecc.). In tal caso, anche se non e' possibile utilizzare per i benefici stime monetarie, occorre quantomeno cercare di ricorrere a unita' di misura che consentano di quantificarli. Così, tornando all'esempio della Scheda 2, nel caso di un provvedimento che introduce o aumenta alcuni standard ambientali, la valutazione delle opzioni dovrebbe includere una stima monetaria dei principali costi di adeguamento a carico delle imprese e una valutazione della riduzione attesa delle sostanze inquinanti espressa nella unita' di

misura ritenuta piu' opportuna (tonnellate per anno, concentrazione di particelle per volume d'aria, ecc.). Cio', infatti, aiuta a comparare le opzioni anche quando non e' possibile esprimere tutti gli effetti in termini monetari e riduce il rischio di sottovalutare i benefici prodotti.

Al fine di facilitare l'individuazione degli effetti delle opzioni, nella seguente Scheda 3 si riporta una classificazione - non esaustiva - dei principali impatti di cui tenere conto¹³.

¹³ Si tenga presente che alcuni degli effetti indicati hanno una natura mista (essendo, ad esempio, sia di tipo sociale che economico).

Scheda 3 - Principali tipologie di impatti

- a) Impatti economici
 - Costi (o risparmi) di conformita' sostanziale (ad esempio, costi per acquisti di macchinari, attrezzature, dispositivi)
 - Costi fiscali (imposte, tasse, ecc.)
 - Tempi di attesa per concludere le procedure
 - Effetti sull'accesso e la diffusione delle innovazioni
 - Spese (o risparmi) per la PA
- b) Impatti sociali
 - Effetti sull'occupazione e la disoccupazione
 - Effetti sulla salute, anche in termini di rischi di mortalita'/morbilita'
 - Impatti sul sistema giudiziario
 - Effetti sulla distribuzione della ricchezza e l'inclusione sociale
 - Effetti sulla diffusione della conoscenza
- c) Impatti ambientali
 - Effetti sulla produzione di sostanze inquinanti
 - Effetti sulla concentrazione di sostanze inquinanti
 - Effetti sulla produzione, il commercio e il consumo di acqua, suolo ed energia
 - Effetti sulla biodiversita'

Nella Scheda 4 sono sintetizzati alcuni aspetti che, in base alle disposizioni di cui alla legge 246 del 2005, richiedono una valutazione specifica.

Scheda 4 - La valutazione di impatti specifici nell'Air

In base dall'articolo 14 della legge 246 del 2005 gli aspetti specifici su cui puo' risultare necessario valutare in modo approfondito gli impatti riguardano in particolare:

- a) gli effetti sulle piccole e medie imprese - "test PMI" (comma 5-bis);
- b) gli oneri informativi prodotti su cittadini e imprese (comma 5-bis);
- c) l'impatto concorrenziale (comma 1);
- d) il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea (comma 5-ter).

La valutazione degli impatti specifici va svolta separatamente per ciascuna opzione attuabile soltanto nel caso in cui queste differiscano in relazione allo specifico profilo considerato (ossia l'impatto sulle PMI, gli oneri amministrativi introdotti o eliminati, ecc.). In ogni caso, gli impatti specifici vanno valutati soltanto se rilevanti per l'intervento di regolazione oggetto di analisi. In particolare:

- a) il test PMI va svolto soltanto se le opzioni considerate sono suscettibili di produrre impatti sulle imprese;
- b) i costi connessi agli oneri informativi vanno stimati soltanto se le opzioni considerate introducono, modificano o eliminano obblighi informativi in capo a cittadini o imprese;

c) l'impatto concorrenziale va valutato soltanto se le opzioni considerate introducono restrizioni all'accesso o all'esercizio di attivita' economiche, oppure incidono sulle possibilita' di scelta dei consumatori o delle imprese;

d) il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea va verificato se l'intervento di regolazione recepisce una norma europea.

Una guida piu' particolareggiata sull'applicazione di questi criteri, cosi' come sul percorso da seguire per la valutazione di questi impatti specifici, e' contenuta nell'Appendice 1.

Per facilitare la valutazione puo' essere opportuno fare riferimento a una tipologia specifica di destinatari (ad esempio, stimando i costi e i benefici per una piccola impresa appartenente a un settore coinvolto dalle nuove norme proposte; gli effetti su un nucleo familiare di dimensioni medie, ecc.), laddove sia rappresentativa di cio' che, in media, si prevede accadrà alla totalita' dei destinatari.

Inoltre, laddove vi sia una forte incertezza sugli effetti delle diverse opzioni, e' sempre preferibile fare ricorso a range di valori, indicando, cioe', l'intervallo all'interno del quale si collocheranno i costi o i benefici dell'intervento e specificando i fattori da cui puo' dipendere la collocazione dei valori effettivi all'interno del range. Nei casi piu' complessi puo' essere anche opportuno ricorrere a una vera e propria "analisi di sensitivita'", mostrando come varia il saldo tra costi e benefici al variare di diverse ipotesi utilizzate per le stime.

Indipendentemente dal tipo di valutazione (qualitativa o quantitativa) svolta, occorre sempre seguire due criteri generali:

a) l'analisi e' di tipo differenziale: gli unici effetti che contano (e che vanno attribuiti alle diverse opzioni) sono quelli che non si verificherebbero se la regolazione rimanesse immutata. Questo e' il motivo per cui e' essenziale confrontare ogni opzione con una c.d. "baseline", costituita da cio' che verosimilmente accadrebbe (in termini di effetti per i destinatari) se la situazione attuale rimanesse invariata. Per costruire la baseline e', quindi, indispensabile conoscere l'opzione zero e domandarsi quali sono gli effetti che essa in concreto produce, ipotizzando la loro dinamica futura in assenza di modifiche normative. Il confronto tra effetti di un'opzione e baseline e' essenziale per evitare di attribuire all'opzione di volta in volta esaminata costi o benefici che si produrrebbero comunque, anche senza alcun intervento normativo;

b) l'analisi deve considerare la distribuzione temporale degli effetti. A meno che l'intervento sottoposto ad Air non produca solo impatti una tantum, concentrati a ridosso della sua adozione, e' necessario evidenziare il profilo temporale degli effetti attesi, cioe' come essi si distribuiranno in futuro. Al riguardo, la valutazione puo' essere sia di tipo descrittivo - indicando, per ogni costo o beneficio individuato, a partire da quando esso si produrra' e per quanto tempo - oppure svolta in modo piu' rigoroso, attraverso la costruzione di un flusso di cassa, ovvero di una stima monetaria annuale dei costi e dei benefici prodotti per ogni categoria e complessivamente per tutta la collettivita'. Quest'ultima soluzione e' indispensabile per calcolare indicatori sintetici di profittabilita' economica dell'intervento¹⁴; essa produce certamente risultati piu' chiari e facilita la comparazione tra le opzioni, ma e' raramente percorribile, sia per la mancanza dei dati necessari, sia per la maggiore difficolta' di elaborazione.

¹⁴ I piu' noti indicatori sono il valore attuale netto (VAN) e il tasso interno di rendimento (TIR).

Uno schema di sintesi della valutazione delle opzioni e' fornito dalla Figura 4.

Figura 4 - Valutazione e comparazione delle opzioni

Parte di provvedimento in formato grafico

Sebbene l'Air debba concentrarsi prioritariamente sugli effetti che ogni opzione puo' produrre su cittadini e imprese, non va sottovalutato l'impatto sulla pubblica amministrazione. Al riguardo, ferme restando le informazioni elaborate ai fini della relazione tecnica (le quali non vanno duplicate nella Relazione Air), nell'analisi d'impatto occorre verificare l'eventuale insorgenza di costi per le amministrazioni che, seppur non immediatamente stimabili dal punto di vista finanziario, possono incidere significativamente sul loro funzionamento, nonche' sull'attuazione dell'intervento. In particolare, nella valutazione occorre prestare attenzione:

- alla creazione di eventuali nuovi uffici, enti, organismi, ecc. che, anche in modo indiretto, puo' derivare dall'attuazione dell'opzione considerata;

- ai maggiori oneri amministrativi che l'opzione puo' generare sulle amministrazioni in termini di informazioni, documenti, relazioni, ecc. di cui e' richiesta la produzione.

- alle sovrapposizioni, contraddizioni e duplicazioni nei processi organizzativi e nei procedimenti amministrativi che possono derivare dall'attuazione di un'opzione.

Da quanto sinora illustrato emerge chiaramente che le informazioni necessarie per svolgere una valutazione che supporti le scelte finali richiedono la collaborazione di diversi uffici e competenze all'interno dell'amministrazione, che sara' tanto piu' agevole quanto prima sara' organizzata. Inoltre, difficilmente tutti i dati necessari sono gia' a disposizione dell'amministrazione, per cui e' essenziale ricorrere alla consultazione dei potenziali destinatari dell'intervento o di altre amministrazioni.

La valutazione e' anche il momento in cui l'amministrazione che svolge l'Air puo' rendersi conto della necessita' di modificare il contenuto delle opzioni, o che altri destinatari, inizialmente ignorati, vanno considerati. Si tratta, infatti, di una fase analitica particolarmente importante che, se realizzata con i tempi e le professionalita' necessarie, puo' fornire informazioni preziose e ridurre in modo considerevole il rischio di introdurre norme inutili o controproducenti.

La comparazione delle opzioni e' svolta sulla base dell'insieme delle informazioni raccolte nel corso della valutazione preliminare e della analisi degli effetti (inclusi quelli specifici, laddove rilevanti): l'individuazione dell'opzione preferita - che si traduce, poi, nello schema di provvedimento che l'amministrazione intende proporre - non e', infatti, il frutto di un solo criterio di scelta, ma deriva dalla considerazione di una pluralita' di fattori e, in particolare, dei seguenti:

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

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

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

5.6 Attuazione e monitoraggio

Molte criticita' del sistema regolativo possono derivare da una non sufficiente attenzione dedicata alla fase di attuazione delle norme. Eppure, la predisposizione di un provvedimento, anche quando ben concepita, costituisce solo il primo passo per raggiungere gli obiettivi che si prefigge: senza una accurata programmazione delle attivita' necessarie a garantire la concreta e coerente attuazione del provvedimento in via di adozione, i risultati dell'intervento

potrebbero rivelarsi parziali, se non nulli o controproducenti.

Come illustrato nel cap. 1, successivamente all'approvazione di un provvedimento e', quindi, necessario curare il monitoraggio della sua attuazione e dei suoi effetti. A tal fine e' necessario individuare, gia' durante l'analisi ex ante, in che modo l'amministrazione verifichera', da un lato, che le azioni necessarie per l'attuazione del provvedimento siano effettivamente realizzate, tenuto conto dei soggetti responsabili, delle risorse disponibili, dei comportamenti dei destinatari e dei tempi attesi; dall'altro, che si stiano conseguendo gli effetti previsti.

Il monitoraggio e', dunque, un processo programmato, continuo e sistematico di raccolta di informazioni e di dati sull'attuazione dell'intervento, che serve a identificare e risolvere eventuali problemi e che genera informazioni per la Vir.

E' necessario che l'impostazione del sistema di monitoraggio avvenga gia' in sede di Air in quanto:

a) aiuta a individuare, gia' nel corso della predisposizione dell'intervento, i passaggi necessari per verificare che la sua attuazione sia coerente e tempestiva. Cio' spinge l'amministrazione ad adottare un'ottica di risultato, chiedendosi cosa e' necessario fare (e controllare) affinche' le norme si traducano nella realta', secondo le aspettative;

b) consente di organizzare in tempo le risorse (in primo luogo, umane) necessarie alla Vir. Le attivita' di monitoraggio e valutazione, infatti, richiedono una attenta e per nulla scontata attivita' organizzativa non solo interna all'amministrazione proponente, ma pure di coordinamento tra amministrazioni appartenenti anche a diversi livelli di governo, per assicurare che le informazioni (utili a verificare che l'attuazione stia procedendo secondo le previsioni e che i risultati prodotti siano coerenti con quelli desiderati) siano generate nei modi e nei tempi utili ad apportare tempestivamente eventuali correttivi;

c) riduce i costi: la pianificazione delle attivita' di monitoraggio e il loro tempestivo avvio e' molto meno dispendiosa rispetto a una successiva azione di recupero di dati e informazioni, che spesso puo' incontrare difficolta' insormontabili o richiedere costose ricerche.

L'amministrazione responsabile dell'Air cura anche il monitoraggio e la conseguente raccolta, elaborazione e conservazione delle informazioni. Essa, a tal fine, gia' in sede di Air:

- individua la struttura responsabile del coordinamento delle attivita' di monitoraggio e della relativa reportistica;

- individua i soggetti e le altre amministrazioni che parteciperanno al sistema di monitoraggio.

Le attivita' di monitoraggio sono sviluppate sulla base degli indicatori individuati nell'Air (cfr. par. 5.2), nonche' di indicatori atti a individuare i progressi nell'attuazione dell'intervento (indicatori procedurali).

La programmazione della reportistica, nei tempi e nei contenuti informativi, relativa alle fasi attuative dell'intervento diviene essenziale al fine di verificare che l'intervento venga attuato con coerenza e nei tempi previsti, evidenziando eventuali criticita' che possono essere facilmente rimosse, in particolare nel caso di interventi dotati di una complessa attuazione, che coinvolga piu' livelli normativi o piu' livelli istituzionali.

Nell'impostazione e nella attuazione del sistema di monitoraggio l'amministrazione responsabile tiene conto, in particolare, dei seguenti aspetti:

- completezza: il sistema deve essere in grado di coprire tutti gli obiettivi dell'intervento, tenendo conto della tipologia delle informazioni da acquisire (ad esempio qualitative e quantitative), delle diverse fasi del monitoraggio (procedurale, dei risultati, degli impatti), delle modalita' di acquisizione delle informazioni, dei soggetti coinvolti e delle relative responsabilita', della

tempistica, dei supporti informatici disponibili o da predisporre;

- affidabilita': puo' essere opportuno verificare la qualita' e congruenza delle informazioni acquisite, anche in relazione al confronto con fonti diverse;

- responsabilizzazione: gli attori, sia interni che esterni all'amministrazione, da coinvolgere nel monitoraggio devono essere individuati con cura e responsabilizzati in modo trasparente per le attivita' da svolgere (ad esempio attraverso accordi fra amministrazioni);

- tempestivita': il sistema deve essere impostato in modo anticipato rispetto all'avvio dell'intervento, potendosi cosi' acquisire anche informazioni sulla situazione ex ante;

- adattabilita': il sistema deve essere flessibile, in modo da adattarsi agli sviluppi dell'intervento;

- consultazioni: alcuni passaggi delle attivita' di monitoraggio possono richiedere specifiche forme di consultazione, ad esempio nel caso di presenza di indicatori qualitativi o per ricerche su effetti non previsti o incongruenze dei dati non altrimenti spiegabili, per verifiche di contesto o sull'attuazione;

- proporzionalita': come per gli altri strumenti, anche le risorse del monitoraggio devono essere proporzionate all'importanza dell'intervento e dei suoi effetti.

5.7 Stesura della Relazione Air

Al termine di ogni Air l'amministrazione redige una relazione finalizzata a documentare il processo di analisi svolto e le conclusioni raggiunte.

Al fine di porre in evidenza i passaggi piu' rilevanti, la relazione si apre con una sintesi, di non piu' di due pagine, dei principali risultati dell'analisi realizzata, con particolare riferimento a:

- a) motivazioni dell'intervento;
- b) obiettivi perseguiti;
- c) breve descrizione dell'opzione scelta;
- d) principali evidenze emerse circa la valutazione degli impatti sui destinatari;
- e) consultazioni effettuate (resta fermo che non vanno considerati i pareri obbligatori previsti dalla legge).

Nella parte successiva, la relazione e' articolata in sezioni che ripercorrono le fasi di svolgimento dell'Air. Ciascuna sezione, oltre a illustrare gli esiti delle analisi realizzate, da' conto delle fonti informative e dei metodi di valutazione utilizzati, indicando esplicitamente le ipotesi adottate ed evidenziando eventuali margini di incertezza delle valutazioni svolte.

5.8 Miglioramento della qualita' delle Air

Per favorire il processo di apprendimento organizzativo e garantire il progressivo miglioramento delle Air e del loro utilizzo all'interno del processo decisionale, e' opportuna una autovalutazione periodica dello strumento. Tale autovalutazione e' funzionale a individuare i principali punti di forza e le lacune delle analisi realizzate, al fine di diffondere le soluzioni che si sono rivelate piu' efficaci e adottare correttivi rispetto ai punti di maggiore debolezza.

A tal fine e' necessario raccogliere dati sulle Air effettuate in un determinato periodo di tempo (al massimo con frequenza annuale), monitorando almeno il numero complessivo di Air effettuate (distinte per area o settore di regolazione), in valore assoluto e in rapporto al numero di atti normativi adottati.

Sulla base delle Relazioni Air e delle informazioni sui percorsi di analisi realizzati (da raccogliere anche mediante interviste con i soggetti che vi hanno partecipato), un'autovalutazione puo' essere sviluppata sulla base delle seguenti domande:

- Le Air svolte hanno riguardato gli interventi normativi piu'

rilevanti in termini di impatto sui destinatari e sull'amministrazione?

- Le Air sono state avviate in modo tempestivo rispetto all'avvio dell'istruttoria normativa?

- In che misura le Air svolte hanno contribuito al processo decisionale, fornendo informazioni utili alla definizione delle norme?

- Quanto sono durati in media i percorsi di Air? Tali tempistiche sono risultate compatibili con le esigenze del processo decisionale?

- Quali strutture hanno contribuito allo svolgimento delle Air? La composizione dei gruppi di lavoro ha consentito l'apporto di tutte le competenze (di settore e trasversali) necessarie? In quanti casi sono state coinvolte altre amministrazioni?

- In quanti casi e' stata definita a monte una strategia di consultazione?

- Quali fasi del percorso di Air sono risultate piu' critiche? Per quali ragioni?

- In quanti casi e su quali aspetti e' stato richiesto un supporto metodologico al DAGL?

- Quali sono i correttivi che possono essere attuati per superare i problemi emersi?

6. Air per i decreti-legge

Il Regolamento prevede una apposita disciplina per l'analisi di impatto dei decreti-legge che, compatibilmente con la necessita' di speditezza tipica di questi provvedimenti, assicura un nucleo minimo di informazioni a supporto del processo decisionale.

L'Air in questo caso si concentra sui seguenti aspetti:

a) individuazione dei problemi da affrontare, con analisi delle esigenze e delle criticita' di tipo normativo, amministrativo, economico e sociale constatate nella situazione attuale, che motivano l'intervento;

b) definizione degli obiettivi dell'intervento;

c) individuazione dei potenziali destinatari, pubblici e privati, dell'intervento e definizione della relativa consistenza numerica;

d) valutazione dell'intervento, con analisi e, ove possibile, quantificazione dei principali impatti (benefici e costi attesi) per categoria di destinatari dell'intervento e per la collettivita' nel suo complesso. Al riguardo, valgono le indicazioni fornite nel par. 5.5 e, in particolare, le seguenti: l'analisi degli effetti e' di tipo differenziale (ossia vanno considerati solo gli effetti che non si verificherebbero se la regolazione rimanesse immutata); occorre considerare l'orizzonte temporale degli effetti analizzati. La quantificazione dovrebbe riguardare, in particolare, i costi piu' rilevanti imposti a cittadini e imprese. Se non e' possibile individuare un valore puntuale, e' preferibile fare ricorso a range di valori; inoltre, se non sono disponibili informazioni utili a stimare i costi totali dell'intervento, l'analisi puo' essere riferita a un "destinatario tipo" (indicando, ad esempio, il costo medio atteso che un'impresa con meno di 5 addetti dovra' sostenere per adeguarsi alle prescrizioni introdotte con il decreto);

e) individuazione delle condizioni specifiche per l'attuazione dell'intervento e delle modalita' di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione.

Laddove lo ritenga opportuno, l'amministrazione che procede all'Air puo' sempre svolgere una valutazione piu' ampia, includendo le ulteriori fasi previste per l'analisi di impatto delle altre tipologie di provvedimenti normativi.

Anche per i decreti-legge e' possibile effettuare piu' analisi di impatto, nel caso in cui con lo stesso provvedimento siano disciplinate piu' materie o qualora l'amministrazione ritenga utile, data la complessita' dell'intervento, analizzare separatamente aspetti diversi. Inoltre, e' possibile richiedere l'esonero dall'Air in riferimento alle parti del provvedimento che si ritengono

di impatto poco significativo, seguendo la stessa procedura prevista per gli altri provvedimenti.

La Relazione Air che accompagna i decreti-legge riflette la struttura semplificata prevista per lo svolgimento dell'analisi. Tale Relazione e' presentata al DAGL per la relativa verifica contestualmente alla richiesta di iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri.

7. L'Air nella fase ascendente

La valutazione degli impatti della regolazione svolge un ruolo sempre piu' decisivo all'interno del processo di produzione e revisione della normativa europea: sia in fase ex ante che ex post, sistematicamente, la Commissione europea valuta gli effetti delle norme, anche grazie all'ausilio della consultazione con gli Stati membri e gli stakeholders¹⁵. La comunicazione "Better regulation for better results. An EU agenda"¹⁶ ridefinisce la strategia della Commissione in tema di qualita' della regolazione, rafforzando il ruolo dell'analisi di impatto e del programma EU Regulatory Fitness (REFIT); l'accordo interistituzionale in materia di qualita' della regolazione sottoscritto il 13 aprile 2016 da Parlamento europeo, Consiglio UE e Commissione¹⁷ rafforza, tra l'altro, il ricorso all'analisi di impatto anche nel corso dell'iter legislativo. Peraltro, il Parlamento europeo nel corso degli ultimi anni ha promosso, anche attraverso l'istituzione di un'apposita unita' organizzativa, il ricorso all'Air sia per facilitare la comprensione delle analisi di impatto elaborate dalla Commissione, sia per valutare i possibili effetti di proposte emendative all'esame delle Commissioni parlamentari. Iniziative simili sono state adottate dal Consiglio UE, il quale ha formalizzato una procedura per l'analisi d'impatto degli emendamenti alle proposte legislative ritenuti piu' significativi¹⁸.

¹⁵ I provvedimenti, i manuali e i documenti collegati alla politica di qualita' della regolazione della Commissione europea - incluse le analisi di impatto e le valutazioni ex post - sono disponibili sul sito <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/better-regulation-why-and-how-en>.

¹⁶ COM(2015) 215 final

¹⁷ Accordo interistituzionale "Legiferare meglio" tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 12.5.2016).

¹⁸ Council of the European Union, Handling impact assessments in Council. Indicative guidance for working party chairs, June 2016, Brussels.

Una quota rilevante della produzione normativa nazionale deriva dal recepimento di regole definite a livello europeo: assume, quindi, un ruolo determinante la capacita' di comprendere e utilizzare gli strumenti (come l'Air) ai quali la Commissione e il legislatore europeo ricorrono per costruire e modificare tali regole. Nel processo legislativo europeo l'analisi ex ante ed ex post non sono, infatti, studi conoscitivi a uso degli addetti ai lavori, ma costituiscono strumenti sempre piu' importanti al fine di definire i contenuti delle proposte normative e per motivare l'accoglimento o meno di proposte di modifica avanzate dagli Stati membri. In tale contesto occorre assicurare, da parte delle amministrazioni nazionali, una costante e attenta partecipazione al processo di valutazione della normativa europea, secondo procedure e metodologie volte a massimizzarne l'efficacia.

A tal fine, lo svolgimento di una "Air in fase ascendente" persegue lo scopo di fornire in tempo utile elementi informativi volti a evidenziare gli effetti attesi soprattutto a livello nazionale delle proposte normative all'esame delle istituzioni dell'Unione europea e supportare il Governo nel corso delle procedure di consultazione avviate da tali istituzioni, nonché nell'ambito dell'attività legislativa a livello europeo.

Le indicazioni che seguono si concentrano sullo svolgimento di tale analisi, senza entrare nel merito dell'ordinaria attività negoziale che ogni amministrazione conduce a livello europeo e del ruolo svolto dalla Rappresentanza italiana presso l'UE.

7.1 Il processo di analisi di impatto della Commissione europea

La Commissione europea pubblica in autunno il suo programma di lavoro, ovvero l'agenda delle proposte normative che intende istruire nel corso dell'anno successivo. In corrispondenza di ogni proposta è pubblicata una tabella di marcia (c.d. roadmap), che consiste in una relazione, sottoposta a consultazione pubblica, in cui sono indicati sinteticamente:

- obiettivi della proposta
- opzioni che saranno esaminate
- principali impatti attesi
- consultazioni previste

Nel programma di lavoro la Commissione specifica, per ogni proposta, se sarà svolta un'analisi d'impatto¹⁹. In caso affermativo, la roadmap viene sostituita da una più dettagliata "analisi di impatto iniziale" (inception impact assessment). Da quel momento, seguendo le procedure e le metodologie definite nelle linee guida sull'Air della Commissione, si avvia un processo di analisi che in genere dura diversi mesi. Il programma di lavoro della Commissione costituisce, dunque, un elemento informativo di primaria importanza, in quanto consente di avere, con largo anticipo, il quadro degli interventi che saranno realizzati e delle consultazioni previste.

¹⁹ L'analisi di impatto è richiesta per tutte le proposte che possono avere significativi impatti di tipo economico, sociale o ambientale. Possono essere sottoposte ad Air: a) proposte legislative; b) iniziative di tipo non legislativo (ad esempio, libri bianchi, piani di azione, programmi finanziari, ecc.); c) atti delegati o di attuazione.

7.2 Procedura Air in fase ascendente

L'Air in fase ascendente deve rispondere a due esigenze essenziali: tempestività e selettività.

Quanto al primo aspetto, affinché sia effettivamente utile, l'analisi deve iniziare il prima possibile ed essere coerente con i tempi dell'iter decisionale della Commissione europea. Per questo motivo, il Regolamento stabilisce che entro trenta giorni dalla pubblicazione del programma di lavoro della Commissione europea, le amministrazioni comunicano al DAGL l'elenco dei progetti di atti dell'Unione europea sui quali intendono realizzare l'Air in fase ascendente e contestualmente ne avviano lo svolgimento.

Quanto al secondo aspetto, è importante sottolineare che questo tipo di analisi di impatto va riservato alle sole iniziative della Commissione che l'amministrazione italiana ritenga strategiche a livello nazionale, in quanto incidono in misura rilevante sugli interessi del Paese (anche tenuto conto del programma di Governo), o perché producono un impatto significativo su cittadini e imprese. Tale selezione potrà avvalersi del lavoro svolto al riguardo dal Comitato tecnico di valutazione previsto dalla legge n. 234 del 2012²⁰.

²⁰ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

Sulle proposte in tal modo selezionate, l'amministrazione svolge l'Air in fase ascendente seguendo le indicazioni del par. 7.3. Le proposte, analisi e contributi che ne derivano vanno utilizzati dall'amministrazione competente per materia nell'ambito dell'iter decisionale europeo, sia in riferimento alle proposte iniziali della Commissione, sia nel corso dei lavori del Consiglio UE.

In particolare, quanto alle proposte iniziali, l'Air e' uno strumento utile a motivare proposte di modifica dei progetti di atti della Commissione, nonche' per incidere sulla sua analisi di impatto, evidenziando effetti rilevanti per l'Italia e ignorati o non adeguatamente valutati. In linea generale, cio' puo' accadere attraverso una qualificata partecipazione:

- a eventuali gruppi di lavoro, gruppi di esperti, comitati, ecc. che la Commissione puo' costituire per consultare gli Stati membri prima di elaborare una proposta (o, in alcuni casi, per definirne in modo condiviso i contenuti);

- alle procedure di consultazione che la Commissione svolge nel corso dell'iter di definizione di una proposta d'intervento.

La valutazione degli effetti a livello nazionale delle proposte avanzate a livello europeo puo' assumere un ruolo importante anche nel corso del loro esame da parte del Consiglio UE, con particolare riferimento ai lavori dei working parties e degli altri organismi (ad esempio, il Coreper²¹) a cui spetta la valutazione delle iniziative normative e la formulazione di proposte ai Ministri competenti per materia. Di conseguenza, l'Air in fase ascendente va aggiornata nel corso del processo decisionale europeo in modo da fornire un efficace supporto durante le varie fasi dei negoziati presso le istituzioni dell'UE.

²¹ Il Coreper (Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri) e' responsabile della preparazione dei lavori del Consiglio UE.

L'Air in fase ascendente e' svolta in collaborazione con le autorità amministrative indipendenti nei relativi settori di competenza. Di conseguenza, l'amministrazione, prima di avviare l'analisi, coinvolge le autorità competenti al fine di concordare le modalità di raccordo in ciascuna fase. Nel corso della valutazione l'amministrazione puo' chiedere un supporto tecnico al DAGL per ottenere chiarimenti di tipo metodologico, suggerimenti relativi alle modalità di valutazione di specifici effetti, o delucidazioni sui contenuti di questa Guida.

Il Regolamento stabilisce che i risultati dell'analisi, eventualmente integrati dall'amministrazione competente a seguito della verifica svolta dal DAGL, sono inviati al Dipartimento per le politiche europee. Infine, i risultati dell'Air in fase ascendente confluiscono nella "relazione"²², che assicura alle Camere "un'informazione qualificata e tempestiva" sui progetti di atti legislativi dell'UE.

²² Articolo 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

7.3 Contenuti dell'Air in fase ascendente

Al fine di partecipare in modo efficace all'analisi d'impatto della Commissione - e, dunque, alla definizione dei contenuti delle sue proposte - e' importante comprendere il linguaggio e le metodologie utilizzate nell'ambito di tale procedura. Rinviano, per i dettagli, alle linee guida della Commissione, in questa sede e' utile ricordare che le principali domande a cui l'analisi di impatto a livello

europeo e' chiamata a rispondere sono le seguenti:

- qual e' il problema da risolvere e perche' e' tale?
- perche' e' necessario agire a livello europeo (verifica del principio di sussidiarieta')?
- quali sono gli obiettivi che si intende raggiungere?
- quali sono le opzioni volte a raggiungere gli obiettivi?
- quali sono i principali impatti economici, sociali e ambientali e su chi ricadranno?
- quali sono i risultati della comparazione delle opzioni in termini di efficacia, costi e benefici?
- come saranno organizzate le attivita' di monitoraggio e valutazione dell'intervento?

Tali domande, peraltro in gran parte simili a quelle sottostanti alle metodologie descritte in questa Guida, consentono di orientare la partecipazione all'Air in fase ascendente in quanto evidenziano i punti essenziali di cui essa si compone.

L'Air in fase ascendente e' un'analisi dei possibili effetti che la proposta all'esame della Commissione potra' avere a livello nazionale. Essa non consiste necessariamente nella replica, a livello nazionale, di tutti i contenuti dell'Air europea, essendo sufficiente concentrarsi sugli aspetti piu' rilevanti e controversi di quest'ultima, valorizzando il piu' possibile le informazioni, i dati e, piu' in generale, l'evidenza empirica a supporto della posizione italiana. Nell'elaborare l'analisi, le amministrazioni tengono conto delle seguenti indicazioni metodologiche:

a) Problemi da affrontare. Particolare attenzione deve essere assicurata alla definizione del "problema da risolvere": da cio' dipende infatti la definizione degli obiettivi che la Commissione si prefigge e delle opzioni che ritiene di valutare. L'esame delle motivazioni dell'intervento e' quindi strategica e non va sottovalutata; a tal fine, e' importante raccogliere dati ed evidenze empiriche volte a fornire un quadro quanto piu' dettagliato possibile della situazione attuale dal punto di vista dell'Italia, evidenziando in particolare eventuali elementi che sono stati ignorati o sottovalutati dalla Commissione e che possono giustificare il disegno di una diversa catena problemi-obiettivi-opzioni. Di fondamentale importanza gia' in questa fase e' la realizzazione di consultazioni con gli stakeholders nazionali al fine di raccogliere dati, opinioni, valutazioni che aiutino a definire e supportare la posizione nazionale. E' opportuno che tali evidenze siano anche riportate nei documenti inviati in risposta alle consultazioni promosse dalla Commissione o nei gruppi di lavoro da quest'ultima istituiti per l'elaborazione dei testi normativi.

b) Destinatari. E' importante, soprattutto nei casi d'iniziativa normative suscettibili di avere un ampio impatto su cittadini o imprese, fornire una stima della numerosita' dei potenziali destinatari dell'intervento a livello nazionale, per tipologie (ad esempio, numero di microimprese coinvolte per settore di attivita').

c) Opzioni. La regolazione europea limita, in molti casi, i margini di discrezionalita' nazionali non solo nella scelta dello strumento normativo da utilizzare, ma, cio' che piu' conta, nelle alternative che e' possibile considerare, con impatti spesso molto significativi sull'ordinamento nazionale. Anche nella fase di elaborazione delle opzioni, quindi, puo' essere utile integrare le informazioni a disposizione dell'amministrazione attraverso una consultazione a livello nazionale che si concentri sugli aspetti piu' significativi delle opzioni all'esame della Commissione e che suggerisca eventualmente alternative che non sono ancora state esaminate.

d) Impatti. Una parte qualificante dell'Air in fase ascendente consiste nel descrivere in modo articolato i costi e i benefici delle opzioni che la Commissione sta esaminando, concentrandosi ovviamente sull'alternativa che appare essere quella preferita (e che, dunque, sara' verosimilmente alla base della proposta adottata dalla

Commissione). La descrizione deve focalizzarsi sui principali benefici che, secondo le amministrazioni nazionali, discendono dall'intervento o, al contrario, sui costi, gli svantaggi e i rischi che giustificano le obiezioni mosse dalle amministrazioni nazionali, evidenziando eventuali concentrazioni di effetti negativi in determinati settori di attivita' economica, tipologie di imprese, classi di eta' o reddituali, territori, ecc. Affinche' questa analisi sia pertinente ed efficace e' necessario evidenziare in particolare gli effetti che non sono stati considerati (o sono stati sottovalutati) nell'Air della Commissione. Inoltre, ogniqualvolta cio' sia possibile, occorre quantificare (cioe' esprimere in unita' fisiche o monetarie) gli effetti attesi dall'intervento all'esame della Commissione, con particolare riguardo ai costi che si ritengono sproporzionati o in grado di minare la competitivita' delle imprese italiane (se non addirittura di tutte quelle europee). Particolare enfasi dovra' essere assicurata all'impatto sulle PMI, evidenziando i casi in cui i costi di adeguamento non sono giustificati dagli obiettivi dell'intervento, nonche' le alternative che, pur compatibili con le finalita' perseguite, possono incidere sulla proporzionalita' degli adempimenti rispetto alla dimensione, al settore o al rischio dell'attivita' svolta. Al riguardo, un modo per semplificare le stime e' quello di proporre un numero di "casi-tipo" (ad esempio, una stima dei costi medi che un'impresa di determinate dimensioni dovrebbe sostenere qualora la proposta della Commissione dovesse tradursi in una nuova direttiva), o dei range di valori. A parita' di altre condizioni, quanto piu' l'Air ascendente sara' supportata da consultazioni con stakeholders nazionali e stime quantitative tanto piu' essa sara' convincente.

e) Coerenza con il quadro normativo. La partecipazione all'analisi di impatto in fase ascendente e' anche l'occasione per evidenziare il rischio di incoerenze tra l'intervento normativo proposto e altre norme europee che disciplinano la stessa materia o materie affini a quella su cui la Commissione intende intervenire, nonche' disfunzioni che potrebbero derivare da un'insufficiente armonizzazione tra le nuove norme e quelle esistenti.

8. Finalita' e procedure della Vir

8.1 Cos'e' la Vir e a cosa serve

La Vir "consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalita' e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attivita' dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni" (art. 14, comma 3, della legge n. 246 del 2005).

Il suo obiettivo e' "quello di fornire, attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilita', all'efficacia e all'efficienza di norme vigenti di impatto significativo su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, al fine di confermare o correggere le politiche adottate, proponendo interventi di integrazione, modifica o abrogazione" (art. 2, comma 5, del Regolamento).

La Vir si propone di dare risposte trasparenti e per quanto possibile imparziali a quesiti quali:

a) La norma ha raggiunto gli obiettivi prefissati? E' stata attuata nei modi e nei tempi previsti?

b) Quali sono stati gli impatti collegati all'introduzione della norma? Gli impatti prodotti sono stati coerenti con le attese? Ci sono stati effetti imprevisti?

c) La norma ha generato i costi e i benefici attesi? I benefici sono stati effettivamente percepiti dai destinatari? I benefici sono stati proporzionati rispetto alle risorse impegnate?

d) La norma ha generato costi eccessivi per i destinatari?

La Vir e', dunque, lo strumento che pone l'amministrazione nella

condizione di verificare l'efficacia delle norme analizzate ovvero di migliorarne il disegno o l'attuazione, di suggerirne il mantenimento, la modifica o l'abrogazione. Nel ciclo della regolazione svolge un ruolo cruciale nell'individuazione delle priorit  di riforma e nella progettazione di futuri interventi normativi, in quanto la revisione o la progettazione di una nuova norma prendono necessariamente spunto dalle evidenze via via accumulate relativamente all'attuazione, al funzionamento e agli effetti della normativa esistente.

La Vir utilizza le analisi operate dall'amministrazione nell'ambito delle attivita' di monitoraggio (cfr. par. 5.6).

Le finalita' e le modalita' di realizzazione della Vir dipendono anche dalle caratteristiche e dallo stato di attuazione degli interventi oggetto di analisi. Sotto questo profilo, e' possibile distinguere, ad esempio, tra interventi che:

- possiedono una durata predefinita (quali i programmi di incentivo alle imprese in un orizzonte temporale fissato): in questo caso la valutazione puo' essere condotta al termine dell'intervento, quando si siano prodotti solo alcuni risultati, o alcuni anni dopo la sua conclusione, quando si siano prodotti tutti o la gran parte degli effetti attesi e, quindi, sia possibile verificare il conseguimento degli obiettivi, sia specifici che generali;

- esplicano i propri effetti in modo continuativo (ad esempio, regolazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro): in questo caso, la valutazione e' condotta dopo un lasso di tempo ritenuto congruo rispetto al verificarsi dei principali risultati dell'intervento, al fine di orientare eventuali revisioni della regolazione vigente e trarre indicazioni utili a una loro adeguata impostazione.

In ogni caso, la Vir e' diretta a valutare i risultati ottenuti dagli interventi di regolazione rispetto alle attese, evidenziando il verificarsi di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi e, piu' in generale, agli effetti previsti. Al fine di fornire al regolatore informazioni utili all'impostazione dei futuri interventi, anche correttivi, essa ha, inoltre, il compito di investigare le ragioni di tali scostamenti. La Vir include, quindi, un'analisi dei nessi di causalita', non limitandosi ad analizzare cosa sia avvenuto, ma investigando anche il perche', cercando, in particolare, di stabilire in che misura e in che modo gli effetti osservati siano dipesi dagli interventi posti in essere dal regolatore.

Restituendo un quadro ampio ed empiricamente fondato dei fattori di successo e di insuccesso delle regolazioni vigenti, la Vir e' volta a favorire, cosi' come l'Air (cfr. par. 4.1), l'instaurarsi di una relazione trasparente, costruttiva e collaborativa tra amministrazione e stakeholders.

La Vir amplia il proprio potenziale informativo quando e' utilizzata per supportare processi di revisione di ambiti di regolazione settoriali, trovando quindi applicazione su gruppi di atti tra loro collegati. In tali casi, infatti, essa consente di porre in luce anche le interconnessioni tra i diversi interventi che insistono su un determinato ambito normativo settoriale, permettendo di identificare effetti cumulativi delle norme, incluse eventuali discrasie, incoerenze, costi ingiustificati, sovrapposizioni, ridondanze o obsolescenze del quadro regolatorio.

8.2 Ambito di applicazione della Vir

La Vir e' diretta a supportare la costruzione di una visione strategica della regolazione, consentendo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'attualita' del sistema di regole in vigore e di modificarlo o riprogettarlo, laddove opportuno, in modo che sia sempre adeguato agli obiettivi perseguiti dalle politiche ("fit for purpose"²³).

²³ COM(2012) 746 final - EU Regulatory Fitness

Se da un lato, quindi, la Vir rappresenta un valido completamento a livello logico e operativo dell'Air, dall'altro il suo impiego puo' risultare ancor piu' rilevante nei casi in cui non sia stata precedentemente realizzata alcuna valutazione ex ante o nei casi in cui questa sia stata realizzata in forma semplificata (cfr. par. 6). Per questa ragione il Regolamento prevede che siano sottoposte a Vir le leggi di conversione di decreti-legge, gli atti normativi nei quali sono previste clausole valutative, nonche' quelli nei quali e' prevista l'adozione di disposizioni correttive o integrative.

Come nel caso dell'Air, tuttavia, e' necessario considerare che la conduzione di una Vir richiede l'impiego di risorse che risulta opportuno concentrare sulle regolazioni che, per rilievo o grado di criticita', possano beneficiare maggiormente di un supporto conoscitivo ampio, approfondito ed empiricamente fondato.

La scelta di condurre una Vir non puo', quindi, essere operata solo alla luce delle conoscenze e dell'esperienza possedute dall'amministrazione responsabile, ma richiede anche il contributo degli stakeholders. Per questa ragione il Regolamento affida l'individuazione dei casi da sottoporre a Vir alle amministrazioni competenti e al fondamentale apporto dei destinatari, coinvolti tramite apposite procedure di consultazione (cfr. par. 11.3).

Il Regolamento indica i criteri generali che devono guidare la scelta dei provvedimenti, o dei gruppi di provvedimenti, da sottoporre a Vir, nel rispetto del succitato principio di efficienza nell'impiego delle risorse dedicate alla valutazione:

a) rilevanza rispetto agli obiettivi perseguiti dalle politiche a cui gli atti si riferiscono;

b) significativita' degli effetti (da valutare anche con riferimento alle previsioni delle relazioni Air, ove disponibili);

c) problemi e criticita' rilevati nell'attuazione;

d) modifiche nel contesto socio-economico di riferimento, incluse quelle derivanti dal progresso tecnologico e scientifico.

Si terra' inoltre conto, nella scelta dei provvedimenti, o dei gruppi di provvedimenti, da sottoporre a Vir:

- dello stato di attuazione dell'intervento o degli interventi;

- delle prioritari del programma di governo e della programmazione normativa.

8.3 La Vir nell'istruttoria normativa: i piani biennali

Così come l'Air, la Vir rappresenta un valido supporto decisionale quando e' pienamente integrata nel processo di revisione normativa. A tal fine, si rende necessaria un'adeguata pianificazione delle valutazioni da realizzare e un suo stretto collegamento con la programmazione normativa (cfr. cap. 2)²⁴.

²⁴ La possibilita' di adeguata programmazione, sia delle valutazioni da eseguire, sia della esecuzione di ciascuna valutazione, e' una caratteristica propria della Vir: essa non e', infatti, sottoposta alla diretta "pressione" dell'impellenza legislativa, che spesso si muove al di fuori di una logica di programmazione (ad esempio, decreti-legge). Il bagaglio di conoscenze accumulato attraverso le Vir puo' supportare anche quelle fasi legislative per le quali la ristrettezza dei tempi non consente adeguate valutazioni ex ante.

In particolare, il Regolamento prevede che ciascuna amministrazione predisponga, con cadenza biennale, un "Piano per la valutazione e la revisione della regolazione" (d'ora innanzi "piano biennale") degli atti normativi di propria competenza.

I piani biennali contengono almeno le seguenti informazioni:

a) l'elenco degli atti o insiemi di atti che l'amministrazione intende sottoporre a Vir nel biennio di riferimento, articolato per anno di avvio della valutazione;

b) l'indicazione, per ogni atto o insieme di atti, dei principali motivi per i quali l'amministrazione ritiene di svolgere la verifica di impatto (da questo punto di vista assume rilievo l'applicazione dei criteri che hanno guidato la scelta (cfr. par. 8.2), anche in relazione al contributo fornito dagli stakeholders);

c) l'indicazione, per ogni atto o insieme di atti, di eventuali altre amministrazioni (appartenenti anche a diverso livello istituzionale) coinvolte nel processo di valutazione;

d) i tempi previsti per l'avvio e la conclusione di ogni Vir;

e) una sintesi degli esiti delle consultazioni effettuate sul piano stesso (cfr. par. 11.3).

Poiche' nell'arco di un biennio le informazioni a disposizione dell'amministrazione - cosi' come le considerazioni alla base delle previsioni contenute nel piano - possono mutare, a seguito di una modifica nelle prioritari dell'amministrazione o nelle condizioni di contesto, il Regolamento prevede la possibilita' di aggiornare il piano.

Prima dell'adozione definitiva, una bozza del piano biennale elaborata dall'amministrazione responsabile, cosi' come degli eventuali aggiornamenti, e' inviata al DAGL, che ne verifica la coerenza rispetto alle indicazioni contenute nel Regolamento e nella presente Guida. La bozza e' quindi pubblicata sul sito internet dell'amministrazione e sottoposta a consultazione pubblica per almeno quattro settimane. La consultazione, oltre che sui contenuti del piano, puo' essere rivolta anche a raccogliere primi commenti e informazioni riferiti agli effetti e alle eventuali criticita' degli atti selezionati. I contributi ricevuti dai soggetti che hanno partecipato alla consultazione sono pubblicati, salvo diversa richiesta degli autori o per ragioni di riservatezza, sul sito istituzionale dell'amministrazione responsabile. Al termine della consultazione, i piani e i loro eventuali aggiornamenti sono quindi approvati con decreto ministeriale.

Una volta conclusa ciascuna Vir, l'amministrazione competente redige la relativa relazione e la trasmette al DAGL, che verifica l'adeguatezza e la completezza delle attivita' di analisi e la correttezza delle procedure di valutazione applicate. Successivamente, la relazione e' pubblicata sul sito web dell'amministrazione responsabile e su quello del Governo.

In aderenza a una visione ciclica della regolazione e del relativo sistema di valutazione, le conclusioni della Vir, e in particolare l'individuazione degli aspetti della regolazione da sottoporre a revisione, alimentano il programma normativo di ciascuna amministrazione. Esse costituiscono, inoltre, la base conoscitiva di partenza per l'analisi del quadro motivazionale dei nuovi interventi normativi e per la valutazione delle opzioni (prima tra tutte l'opzione zero) da operare nelle eventuali successive Air (cfr. parr. 5.1 e 5.4 e 5.5).

9. Fasi della Vir

9.1 La definizione dell'oggetto della valutazione

Come gia' evidenziato, la Vir si presta in particolar modo a supportare processi di revisione di ambiti di regolazione. Da un lato, infatti, risulta in genere difficoltoso isolare e valutare in modo separato gli effetti determinati da piu' interventi che risultino omogenei sotto il profilo delle finalita'. Dall'altro, la considerazione congiunta di atti normativi tra loro collegati permette di ricostruire una visione d'insieme della regolazione, consentendo di verificarne il grado di coerenza interna e la capacita' complessiva di raggiungere i risultati attesi.

Nel caso in cui la Vir riguardi un insieme di provvedimenti tra loro connessi, la definizione del perimetro degli atti da valutare dovra' temperare l'esigenza di circoscrivere l'oggetto della Vir e l'opportunita' di considerare congiuntamente interventi che condividano obiettivi o destinatari, concorrendo, cosi', alla

produzione di medesimi impatti (ad esempio, la Vir potrebbe riguardare l'insieme delle norme che disciplinano i rapporti di lavoro, l'insieme delle norme relative alle agevolazioni alle attività produttive, ecc., non limitandosi a una valutazione separata dei singoli atti normativi che disciplinano le diverse fattispecie).

Una volta individuato l'ambito della Vir, e' quindi necessario stilare l'elenco delle norme sottoposte a revisione. Come gia' accennato (cfr. par. 8.3), un elenco preliminare e' inserito nella bozza di piano biennale sottoposta a consultazione pubblica. Tale elenco puo' essere quindi modificato o integrato sulla base delle indicazioni che pervengano dagli stakeholders ovvero in base alle evidenze acquisite nel corso della valutazione.

L'individuazione della norma o dell'insieme di norme da sottoporre a valutazione consente di provvedere all'organizzazione del gruppo di lavoro, dotandolo delle necessarie professionalita' (cfr. cap. 3). Il primo compito del gruppo di lavoro e' quello di definire un percorso di valutazione che, partendo da una prima analisi della norme oggetto della valutazione e dei loro obiettivi, individui le principali domande di valutazione (cfr. par. 9.4), le informazioni necessarie, disponibili e da reperire, le eventuali necessita' di coinvolgimento di ulteriori professionalita' e di altre amministrazioni, le modalita' di consultazione, i tempi di svolgimento delle attività da realizzare.

9.2 L'analisi della situazione attuale

La successiva fase della Vir e' costituita dall'analisi della situazione attuale, con particolare attenzione agli eventuali problemi che la caratterizzano, e dei cambiamenti intervenuti rispetto alla situazione esistente al momento dell'introduzione delle norme. Quest'ultima rappresenta il punto di riferimento (baseline) per la valutazione. Come nel caso dell'Air, l'analisi va supportata da evidenze di tipo quantitativo.

Le possibili dimensioni da tenere in considerazione nell'analisi della situazione attuale e della sua evoluzione sono le seguenti:

- giuridica: eventuali modifiche intervenute nel quadro normativo, con particolare riferimento alle fonti sovraordinate, anche di livello internazionale;

- economica e sociale: caratteristiche e dinamiche rilevanti del sistema produttivo (ad esempio, struttura dei mercati, dotazione infrastrutturale, diffusione dell'innovazione tecnologica, ecc.) o del contesto sociale e ambientale (ad esempio, struttura della popolazione, distribuzione del reddito, fenomeni di inquinamento, ecc.);

- territoriale: caratteristiche e dinamiche rilevanti del sistema territoriale (ad esempio, squilibri regionali, assetti urbanistici, distribuzione dei servizi sociali, ecc.).

Per ciascuna dimensione rilevante nel caso in esame, l'analisi, supportata anche dagli elementi emersi nel corso delle consultazioni, dovra' ricercare i fattori che possono aver influito sulle motivazioni originarie degli interventi e sui relativi effetti, favorendone o, viceversa, ostacolandone, il dispiegamento.

Naturalmente, le dimensioni e i fenomeni da esaminare, cosi' come il grado di approfondimento dell'analisi, dipenderanno, caso per caso, dalla natura e, nel rispetto del principio di proporzionalita', dalla portata degli interventi oggetto di valutazione.

In questa fase e' inoltre essenziale verificare ostacoli, mancanze, incoerenze nell'attuazione della normativa che possono essere una (quando non la principale) causa della scarsa efficacia degli interventi analizzati.

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

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

analisi puo' riferirsi:

- all'adozione degli eventuali provvedimenti attuativi della normativa oggetto di valutazione, anche nei diversi livelli istituzionali coinvolti;

- all'attuazione degli altri interventi eventualmente previsti per la gestione dell'intervento regolatorio (ad esempio, attivazione di sistemi di controllo, informatizzazione delle procedure, ecc.);

b) verifica della conformita' alla normativa, cioe' del grado di compliance (differenziando, laddove rilevante, tra territori, settori economici, gruppi sociali, ecc.), delle relative motivazioni e, in ogni caso, delle modalita' di adeguamento alla normativa da parte dei soggetti regolati.

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

9.3 La ricostruzione della logica dell'intervento

Un punto di riferimento essenziale per la valutazione di un intervento, o di un gruppo di interventi, e' rappresentato dalle intenzioni e dalle attese del regolatore al momento della sua formulazione. Ogni intervento di regolazione e', infatti, disegnato, piu' o meno esplicitamente, per perseguire determinati obiettivi e predispone, per il loro raggiungimento, una serie di strumenti (lo svolgimento di determinate azioni da parte dell'amministrazione responsabile e/o l'imposizione di determinati obblighi in capo ai destinatari finali). Esso quindi e' basato, in qualche misura, su una serie di assunzioni circa il modo in cui le azioni o gli obblighi previsti determineranno, anche sulla base delle reazioni comportamentali attese da parte dei destinatari, i risultati desiderati (nessi di causalita').

La sequenza obiettivi-strumenti-risultati attesi costituisce la c.d. "logica dell'intervento" e rappresenta, quindi, il riferimento rispetto al quale la valutazione puo' essere sviluppata.

La ricostruzione, qualitativa e quantitativa, degli elementi che compongono la sequenza puo' essere realizzata sulla base delle Air svolte a suo tempo sugli atti oggetto di valutazione. La Relazione Air contiene, infatti, la definizione degli obiettivi attesi (cfr. par. 5.2), la descrizione dell'intervento di regolazione e la valutazione dei relativi effetti (cfr. par. 5.5). In assenza di precedente Air, tali elementi vanno ricostruiti a posteriori con apposita analisi, sulla base dei contenuti degli atti normativi sottoposti a Vir, delle relative relazioni illustrative, della documentazione comunque acquisibile e/o ricavabile dalle consultazioni e dall'analisi di contesto (cfr. par. 9.2).

In questa fase, similmente a quanto previsto nell'Air, e' necessario innanzitutto identificare i principali destinatari diretti degli interventi (ossia i soggetti ai quali le norme hanno inteso rivolgersi) e quelli indiretti (ossia gli altri soggetti su cui i provvedimenti potevano comunque produrre degli effetti). Come nel caso dell'Air, inoltre, occorre considerare separatamente i destinatari pubblici da quelli privati e, per ognuno, distinguere e quantificare le diverse categorie (rispettivamente: amministrazioni statali, regionali, ecc.; cittadini, imprese, ecc.) ed eventuali sotto-categorie rilevanti rispetto agli effetti prodotti su ciascuna dall'intervento (ad esempio, PMI e microimprese, gruppi di popolazione con differenti caratteristiche socio-economiche, amministrazioni pubbliche di aree caratterizzate da squilibri socio-economici, ecc.). Anche queste informazioni (categorie di destinatari e relative dimensioni) possono essere, almeno in prima battuta, dedotte dalla Relazione Air (cfr. par. 5.1).

La logica dell'intervento va confrontata, nella valutazione (cfr. parr. 9.4 e 9.5), con quella che concretamente e' andata configurandosi nell'attuazione dell'intervento.

9.4 Le domande di valutazione

La valutazione consiste in un'attività di analisi da effettuare in chiave critica e sulla base di informazioni raccolte e presentate in modo imparziale e trasparente da parte dell'amministrazione.

Le valutazioni operate nell'ambito della Vir riguardano gli effetti "addizionali" degli interventi, ossia i cambiamenti, attesi o non attesi, che possono essere a essi direttamente attribuiti, al netto dell'influenza esercitata da altri fenomeni o dai fattori di contesto, e il perché si siano prodotti.

Scheda 5 - L'approccio controfattuale alla valutazione degli effetti

Per valutare gli effetti di un intervento e' necessario verificare in quale misura esso - piuttosto che altri fattori - abbia contribuito al raggiungimento dei risultati osservati. Gli effetti attribuibili a un intervento sono dati, quindi, dalla differenza tra quanto avvenuto dopo la sua adozione ("situazione fattuale") e quanto sarebbe viceversa avvenuto in sua assenza ("situazione controfattuale").

La situazione controfattuale non va confusa con la situazione precedente l'intervento, in quanto incorpora i cambiamenti che nel tempo si sarebbero prodotti comunque, per l'azione di fattori diversi da quelli innescati dalla regolazione oggetto di analisi.

Per ricostruire la situazione controfattuale e' necessario raccogliere dati e applicare tecniche appropriate, che richiedono di progettare la valutazione già in sede di Air.

Ai fini di operare una valutazione controfattuale, i due principali metodi sono i disegni sperimentali e i disegni non sperimentali. Entrambi si basano sul confronto tra gruppi di soggetti (o aree territoriali) sottoposti all'intervento oggetto di valutazione (c.d. gruppo trattato) e gruppi a esso non sottoposti (c.d. gruppi di controllo).

Si tratta, tuttavia, di metodi non sempre applicabili a provvedimenti normativi. In primo luogo, infatti, gli interventi di regolazione non sono in genere rivolti in modo selettivo ad alcuni soggetti o aree soltanto. In secondo luogo, anche in questi casi, i soggetti o le aree sottoposti all'intervento tendono a essere sistematicamente differenti rispetto a quelli a esso non sottoposti e, perciò, non direttamente confrontabili con questi ultimi (si pensi, ad esempio, agli interventi di regolazione riservati alle aree svantaggiate).

In genere, quindi, sarà necessario ricostruire lo scenario controfattuale sulla base delle informazioni disponibili sul contesto di riferimento e sulla sua evoluzione (cfr. par. 9.2). Laddove possibile e proporzionato rispetto alla portata dell'intervento, la valutazione può essere supportata dall'esame delle eventuali serie storiche disponibili sui fenomeni di interesse.

Particolarmente utile, in questa fase, soprattutto in assenza di dati pertinenti, può inoltre risultare l'apporto degli stakeholders. Attraverso opportune forme di consultazione, e' possibile infatti ottenere informazioni, almeno sotto forma di percezioni, sulla situazione precedente all'intervento e sulla sua ipotetica evoluzione in assenza dello stesso.

L'attività di valutazione va realizzata in funzione di quattro criteri fondamentali, a cui corrisponde una serie di "domande di valutazione" che, fatti salvi i necessari adattamenti al caso concreto, attengono ai seguenti aspetti:

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

b) efficienza: quali costi e benefici ha prodotto la regolazione in esame sulle diverse tipologie di destinatari? Si sono verificati significativi effetti imprevisti (positivi o negativi)? Da cosa sono stati determinati? Le risorse impegnate da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione della regolazione in esame sono giustificate alla luce degli effetti prodotti? I costi (di adeguamento, amministrativi, ecc.) generati sui destinatari della regolazione sono proporzionati alla luce dei benefici prodotti? La distribuzione degli effetti e' stata coerente con le attese? La distribuzione dei costi fra le diverse categorie di destinatari e i diversi soggetti interessati ha provocato problemi di sostenibilita'? Vi sono costi che possono essere ridotti senza compromettere l'efficacia?

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

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

Oltre a valutare l'intervento sulla base dei quattro criteri fondamentali, puo' essere necessario per approfondire la valutazione ricorrere a ulteriori criteri. Questi ultimi possono riferirsi ad aspetti specifici previsti dalla legge²⁵ (effetti sulle PMI, oneri amministrativi, effetti sulla concorrenza, gold-plating, su cui cfr. Scheda 6), analogamente a quanto previsto per l'Air (cfr. par. 5.5), ovvero a ulteriori criteri di valutazione, quali: equita' - tra generi, generazioni, territori, specifici gruppi sociali -; complementarieta' e coordinamento con altre politiche; ricerca e innovazione, in relazione alla capacita' di promuovere o ridurre l'accesso o le possibilita' di ricerca e innovazione; sostenibilita', in relazione alla permanenza nel tempo dei cambiamenti indotti; utilita' e accettabilita' dal punto di vista dei destinatari.

²⁵ Impatti specifici previsti dalla L. 28 novembre 2005, n. 246

Scheda 6 - La valutazione di impatti specifici nella Vir

Come nel caso dell'Air (cfr. Scheda 4), anche nella Vir risulta necessario verificare in modo approfondito gli effetti su alcuni aspetti specifici di particolare rilievo, la cui piena comprensione e valutazione potrebbe sfuggire all'applicazione dei quattro criteri fondamentali, ossia:

- a) gli effetti sulle piccole e medie imprese (PMI);
- b) gli oneri informativi imposti a cittadini e imprese;
- c) l'impatto concorrenziale;
- d) il c.d. gold-plating, ossia la presenza di livelli di regolazione superiori a quelli stabiliti dalla normativa europea.

I relativi impatti specifici vanno valutati soltanto se rilevanti in relazione all'intervento di regolazione oggetto di analisi. In particolare:

a) gli effetti sulle piccole e medie imprese vanno valutati se gli atti normativi sottoposti a valutazione hanno imposto, anche indirettamente, costi (di conformita', informativi, ecc.) che potrebbero essersi rivelati piu' gravosi per le PMI (con particolare riferimento alle microimprese), possibili restrizioni al loro accesso al mercato, possibili restrizioni all'accesso all'innovazione, ovvero prodotto direttamente o indirettamente possibili effetti differenziali per le PMI. Vanno comunque sempre verificati gli effetti di eventuali misure di mitigazione;

b) gli oneri informativi vanno valutati se gli atti normativi sottoposti a valutazione hanno imposto o generato oneri informativi a

carico di cittadini e/o imprese;

c) l'impatto concorrenziale, anche settoriale, va valutato se gli atti normativi sottoposti a valutazione hanno introdotto o indotto possibili restrizioni all'accesso o all'esercizio di attivita' economiche, oppure hanno inciso sulle possibilita' di scelta dei consumatori o delle imprese;

d) il gold-plating va valutato solo in caso di valutazione di atti di recepimento o di adeguamento a regolazioni dell'Unione europea.

Indicazioni piu' puntuali sull'applicazione di questi criteri, cosi' come sul percorso da seguire per la valutazione di questi impatti specifici, sono contenute nell'Appendice 1.

9.5 Valutazione dell'intervento

La valutazione dell'intervento o degli interventi viene effettuata attraverso analisi che, sulla base della ricostruzione della logica iniziale, dell'analisi della situazione attuale e delle consultazioni svolte, diano risposta alle domande di valutazione (cfr. par. 9.4). Di seguito sono illustrati i principali contenuti della valutazione relativi a ciascuno dei criteri sopra riportati²⁶.

²⁶ Sugli aspetti metodologici della valutazione si rinvia alla manualistica riportata nella bibliografia.

9.5.1 Efficacia

La valutazione di efficacia e' finalizzata a verificare se e in che misura gli interventi analizzati abbiano raggiunto gli obiettivi prefissati e a comprendere gli eventuali scostamenti. Questa fase dell'analisi ha, quindi, quale punto di riferimento la logica iniziale dell'intervento (cfr. par. 9.3), che va verificata alla luce degli effetti e dei cambiamenti osservati, sulla base di analisi qualitative e, per quanto possibile, quantitative.

Il conseguimento degli obiettivi va verificato, per quanto possibile, sulla base di indicatori, quantitativi e qualitativi. Di regola, indicatori e, laddove disponibili, relativi target possono essere ricavati dalle Relazioni Air delle norme oggetto di Vir. In caso contrario (laddove l'Air non sia stata svolta o in caso di Air relative a decreti-legge, per le quali non e' obbligatorio riportare indicatori), essi andranno definiti in questa fase sulla base di un'analisi degli obiettivi e dei risultati attesi dal regolatore (cfr. par. 9.3).

Una volta definiti gli indicatori, occorre rilevare, per ciascuno, il valore assunto allo stato attuale e confrontarlo con quello atteso. A tal fine, e' necessario, in primo luogo, identificare i dati utili al calcolo dell'indicatore e verificare se questi siano gia' disponibili. Questo e' tipicamente il caso di dati rilevati nell'ambito di sistemi di monitoraggio previsti dall'Air (cfr. par. 5.6) o comunque attivati dall'amministrazione per esigenze di controllo e/o valutazione.

Anche in assenza di sistemi di rilevazione ad hoc, talvolta, e in particolare nel caso di interventi di regolazione su larga scala, per il calcolo degli indicatori e' comunque possibile utilizzare dati gia' esistenti o rilevati per altri scopi (di fonte statistica o amministrativa).

Che sia stato o meno possibile individuare e calcolare appositi indicatori da utilizzare a sostegno dell'analisi, la valutazione di efficacia deve prevedere una verifica della coincidenza tra obiettivi iniziali e risultati ottenuti. Nel caso in cui si evidenzino scostamenti, occorre individuare, anche attraverso il ricorso alle consultazioni, fattori e relazioni di causalita' che hanno portato ad alterare gli effetti dell'intervento rispetto a quanto previsto o desiderato, distinguendo tra quelli legati alla formulazione delle norme e alla loro attuazione e quelli legati a fattori di carattere esogeno. Nella lettura e interpretazione del confronto tra obiettivi

iniziali ed effetti ottenuti e', infatti, sempre necessario considerare in che misura i successi/insuccessi rilevati possano essere attribuiti agli atti analizzati o, viceversa, a fenomeni di altra natura (alcuni fattori esogeni potrebbero infatti aver determinato effetti analoghi a quelli desiderati o, viceversa, a essi contrapposti).

Eventuali difficoltà o incertezze nel rispondere alle domande valutative devono, comunque, essere riportate e illustrate con la massima trasparenza nella Relazione Vir (cfr. par. 9.7).

9.5.2 Efficienza

La valutazione di efficienza e' finalizzata alla verifica dei costi e dei benefici delle norme oggetto di Vir.

Il maggiore o minore grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati non esaurisce, infatti, le conseguenze rilevanti di un atto o di un insieme di atti. Una loro valutazione complessiva richiede di prendere in considerazione e di ponderare tra loro tutti i principali effetti (positivi e negativi) prodotti dalla regolazione, anche ulteriori rispetto a quelli espressi dal raggiungimento degli obiettivi dell'intervento.

Una volta identificati i destinatari degli interventi, per ciascuna categoria sono individuati e analizzati i principali effetti positivi e negativi associati agli interventi. Particolare attenzione deve essere prestata, in questa fase, alla individuazione degli effetti c.d. "non attesi", ossia agli effetti degli interventi diversi rispetto a quelli più o meno esplicitamente previsti dal regolatore al momento della loro formulazione (cfr. par. 9.3).

La seguente Scheda riporta alcuni esempi di categorie di effetti, positivi e negativi, distinguendo per tipologia di destinatario.

Scheda 7 - Alcune categorie in effetti, distinte per tipologie di destinatari

Parte di provvedimento in formato grafico

Oltre a una descrizione di tipo qualitativo, l'analisi degli effetti ricomprende anche la quantificazione degli effetti principali, riservando, in aderenza al principio di proporzionalità, maggiore attenzione e risorse a quelli più rilevanti.

In ogni caso, e' importante considerare che non necessariamente tutti i cambiamenti rilevati possono essere attribuiti agli interventi oggetto di valutazione, come già osservato. Nella lettura e interpretazione dei risultati di questa fase dell'analisi e' quindi necessario tenere conto di eventuali fenomeni esogeni influenti (cfr. par. 9.5.1).

Nell'individuazione, analisi e quantificazione degli effetti, e in particolar modo di quelli non attesi, un ruolo chiave e' svolto dalla consultazione degli stakeholders. E' tuttavia importante che le valutazioni formulate nel corso della Vir non siano basate esclusivamente sulle opinioni dei soggetti interessati, la cui rispondenza alla situazione oggettiva andrebbe sempre sottoposta a verifica. Il punto di vista dei soggetti consultati andrebbe quindi sempre analizzato in modo accurato e, laddove possibile, riscontrato con dati statistici o altre informazioni di carattere oggettivo.

La valutazione di efficienza prende in esame, in particolare, i costi della regolazione (amministrativi, di adeguamento, ecc.) previsti, non previsti, determinati da effetti cumulati della legislazione. Tale valutazione consente di individuare costi che possono essere ridotti o evitati, senza compromettere i risultati.

L'analisi della distribuzione dei costi fra le varie categorie o fasce di beneficiari mette in luce la presenza di eventuali disuguaglianze e di problemi di sostenibilità (ad esempio, per le PMI). Essa consente quindi di valutare se i costi sono giustificati, ma anche di suggerire interventi di semplificazione e di riduzione,

anche selettiva, degli oneri regolatori per i beneficiari e per le amministrazioni.

9.5.3 Rilevanza

Come già evidenziato, la Vir mira a costruire una visione strategica della regolazione. Essa non può pertanto limitarsi ad analizzare in che misura gli interventi oggetto di analisi abbiano raggiunto gli obiettivi prefissati e quali siano stati i costi e i benefici. È infatti importante verificare anche se e quanto tali obiettivi corrispondano ai bisogni e alle politiche attuali, che potrebbero in qualche misura differire da quanto considerato al momento della formulazione degli interventi, essendo le esigenze (di carattere giuridico, economico, sociale e ambientale) alla base della regolazione fenomeni, per loro natura, in continua evoluzione. A tal fine, possono risultare particolarmente utili gli esiti dell'analisi del contesto realizzata nelle prime fasi della Vir (cfr. par. 9.2). Nell'ambito di questa valutazione rientra anche la verifica della adeguatezza degli strumenti di attuazione delle norme alla luce del progresso tecnologico.

Il criterio della rilevanza assume naturalmente particolare importanza, richiedendo pertanto un maggior grado di approfondimento, via via che aumenta la distanza tra il momento della valutazione e quello della formulazione degli interventi.

9.5.4 Coerenza

Un ulteriore criterio rilevante per la valutazione di un intervento e, in particolar modo, di un gruppo di interventi è costituito dal suo grado di coerenza:

- interna: riferita, cioè, alla concordanza o, viceversa, all'eventuale presenza di incongruenze, sovrapposizioni e ridondanze tra le norme in esame (valutando quindi se queste concorrano in modo coerente al perseguimento degli stessi obiettivi e pongano in essere azioni complementari);

- esterna: riferita, cioè, alla concordanza o, viceversa, all'eventuale presenza di incongruenze, sovrapposizioni e ridondanze tra le norme in esame e il più ampio contesto normativo. A tal fine, possono risultare particolarmente utili gli esiti dell'analisi della situazione attuale, con specifico riferimento alla dimensione giuridica (cfr. par. 9.2).

9.6 Conclusioni e indicazioni per future revisioni

L'ultima fase della Vir è quella dedicata a una visione d'insieme delle valutazioni effettuate, in cui vengono tratte le conclusioni sui risultati e sulle lezioni apprese nel percorso di valutazione e formulate indicazioni motivate di conferma, abrogazione o revisione della normativa.

Nel caso di indicazioni di revisione, risulta essenziale individuare le aree sulle quali, in relazione alle criticità riscontrate, sia stata evidenziata l'opportunità d'intervento, distinguendo tra fattori legati alla formulazione e attuazione della regolazione e fattori di carattere esogeno. Questa fase può, quindi, prevedere anche la formulazione di prime ipotesi circa le possibili opzioni di intervento per migliorare la capacità della regolazione di raggiungere i propri obiettivi, per adeguarla agli eventuali mutamenti intervenuti nel contesto di riferimento o per introdurre modifiche volte a ridurre i costi per i destinatari, fermi restando gli obiettivi perseguiti. Tali ipotesi, oltre che a interventi che presuppongano una modifica della normativa analizzata, possono riferirsi, laddove opportuno, anche alle modalità di attuazione della stessa (interventi di carattere amministrativo, organizzativo, tecnologico, ecc.).

9.7 Stesura della Relazione Vir

La stesura della Relazione Vir costituisce soltanto l'ultimo passo

del processo di valutazione: essa e' finalizzata a documentare e comunicare il percorso svolto e a diffonderne la conoscenza. La relazione descrive l'organizzazione e i passaggi seguiti, le consultazioni effettuate, le fonti informative utilizzate, le conclusioni della valutazione. Riporta, infine, eventuali indicazioni e raccomandazioni per futuri interventi (ad esempio, ipotesi di revisione o abrogazione; misure volte a migliorare l'attuazione delle norme esaminate o a ridurre i costi; semplificazioni; eliminazione di incoerenze; ecc.), contribuendo cosi' al processo decisionale.

La Relazione Vir, una volta validata dal DAGL, e' pubblicata sul sito dell'amministrazione, sul sito del Governo e trasmessa al Parlamento.

9.8 Miglioramento della qualita' delle Vir

Per favorire il processo di apprendimento organizzativo e garantire il progressivo miglioramento delle Vir e del loro utilizzo all'interno del processo decisionale, e' opportuno, come per le Air, che ciascuna amministrazione svolga una autovalutazione periodica dell'applicazione dello strumento. Tale autovalutazione e' funzionale a individuare i principali punti di forza e le lacune delle analisi realizzate, al fine di diffondere le soluzioni che si sono rivelate piu' efficaci e adottare gli opportuni correttivi rispetto ai punti di debolezza.

A tal fine, e' necessario raccogliere dati e informazioni sulle Vir effettuate in un determinato periodo, al massimo di due anni.

Sulla base delle Relazioni Vir e delle informazioni sui percorsi di analisi realizzati (da raccogliere anche mediante interviste con i soggetti che vi hanno partecipato), un'autovalutazione puo' essere sviluppata attraverso le seguenti domande:

- I piani biennali sono stati predisposti tempestivamente? Le Vir previste sono state avviate? Sono state rispettate le tempistiche previste? I piani hanno tenuto conto dell'esito delle consultazioni?

- In che misura le Vir svolte hanno contribuito al processo decisionale, fornendo elementi utili alla definizione di nuove norme o alla correzione di quelle in essere?

- Quanto sono durati in media i percorsi di elaborazione delle Vir? Tali durate sono risultate compatibili con le esigenze del processo decisionale?

- Quali strutture hanno contribuito allo svolgimento delle Vir? La composizione dei gruppi di lavoro ha consentito l'apporto di tutte le competenze (di settore e trasversali) necessarie? In quanti casi sono state coinvolte altre amministrazioni o altri soggetti esterni all'amministrazione?

- In quanti casi e' stato definito un percorso di valutazione? In quanti casi e' stata definita a monte una strategia di consultazione?

- Quali fasi del percorso di Vir sono risultate piu' critiche? Per quali ragioni?

- In quanti casi e su quali aspetti e' stato richiesto un supporto metodologico al DAGL?

- Quali misure possono essere suggerite per superare i problemi emersi?

10. Partecipazione alle valutazioni d'impatto della normativa europea

La revisione della regolazione europea riveste un'importanza almeno altrettanto decisiva rispetto alla definizione di nuove norme a livello UE (cfr. cap. 7), come confermato dal principio "evaluate first" adottato dalla Commissione europea. Nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dei ripetuti inviti da parte del Consiglio UE, la Commissione europea ha posto in essere un articolato sistema di valutazione in itinere ed ex post dell'impatto della normativa europea nell'ambito del programma REFIT. Tramite REFIT, la Commissione procede alla revisione e alla manutenzione, secondo determinate priorita', dello stock di regolazione in vigore al fine

di ridurre gli oneri superflui o eccessivi, semplificare il quadro normativo, facilitarne la codificazione, ecc., in modo che la regolazione europea sia sempre "fit for purpose".

Così come l'analisi d'impatto della Commissione è uno strumento determinante per la definizione di nuove norme e policy, la valutazione della regolazione in vigore ha assunto un ruolo crescente ai fini della revisione del quadro normativo dell'UE. La partecipazione alle attività di REFIT (o, comunque, alle valutazioni d'impatto della regolazione a livello UE, comunque denominate) rappresenta, quindi, un'occasione importante per intervenire in tale processo e supportare, al suo interno, le esigenze e le priorità nazionali.

10.1 Il processo di valutazione seguito dalla Commissione

Le azioni previste nell'ambito di REFIT sono indicate dalla Commissione all'interno del programma di lavoro annuale; vi rientrano sia iniziative legislative (consistenti, ad esempio, in nuove norme di semplificazione), sia abrogazioni o ritiri di precedenti proposte, sia i c.d. fitness-checks. Questi ultimi consistono in valutazioni dell'adeguatezza alle esigenze attuali di insiemi di norme in vigore, omogenee per materia o comunque accomunate dagli obiettivi perseguiti.

Nel 2015 è stata creata anche la "Piattaforma REFIT"²⁷, una struttura a cui partecipano rappresentanti degli Stati membri e degli stakeholders, il cui scopo è di formulare raccomandazioni alla Commissione, tenendo conto dei suggerimenti pervenuti anche tramite la consultazione pubblica. L'attuazione e i risultati del programma REFIT sono sottoposti a una valutazione periodica: la Commissione pubblica ogni anno uno scoreboard sui risultati raggiunti, le azioni realizzate e quelle programmate e tiene conto delle modifiche introdotte dal Parlamento europeo e dal Consiglio UE durante la procedura legislativa.

²⁷ Commissione europea, C(2015) 3261 final, 19.5.2015.

10.2 Come partecipare alle valutazioni europee

Gli Stati membri hanno la possibilità di partecipare alle valutazioni svolte all'interno del programma REFIT attraverso gli stessi canali già analizzati per l'Air in fase ascendente (cfr. cap. 7). Partecipano quindi:

- a eventuali gruppi di lavoro, gruppi di esperti, ecc. che la Commissione può costituire per consultare gli Stati membri, al fine di elaborare proposte di revisione normativa; in alcuni casi, il supporto degli Stati membri alle valutazioni viene formalizzato dando vita alle c.d. joint evaluations;

- alle procedure di consultazione che la Commissione svolge ai fini della valutazione e modifica della regolazione in essere.

A queste modalità si aggiunge la già citata partecipazione alla Piattaforma REFIT.

Come per l'Air in fase ascendente, anche la partecipazione alle valutazioni svolte dalla Commissione sulla regolazione europea deve concentrarsi sulle norme che disciplinano materie di particolare rilievo per le politiche nazionali. A tal fine, le amministrazioni procedono il prima possibile, per quanto di competenza, alla individuazione delle iniziative REFIT che ritengono strategiche (in quanto di particolare rilievo per le priorità politiche o perché di rilevante impatto su cittadini o imprese), attraverso l'esame del programma di lavoro della Commissione e, in particolare, dell'allegato denominato "REFIT initiatives".

Prima di avviare la valutazione e prima di partecipare alle consultazioni svolte dalla Commissione, l'amministrazione informa il DAGL, il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento per le politiche europee. Sulle iniziative della Commissione selezionate, l'amministrazione svolge una valutazione dell'impatto a livello

nazionale, riferita ai seguenti aspetti:

a) Efficacia della normativa europea, valutata in base al grado di raggiungimento, nel nostro Paese, degli obiettivi da essa perseguiti;

b) Eventuali difficoltà riscontrate in sede di attuazione (incluse quelle legate all'inottemperanza delle disposizioni), descrivendo: quelle direttamente derivanti dalla disciplina europea; quelle che discendono da disposizioni introdotte in sede di recepimento; quelle associate all'attuazione amministrativa, evidenziando i problemi legati alla realizzazione delle attività previste dalle norme europee;

c) Principali impatti positivi e negativi prodotti dalla regolazione europea a livello nazionale sui principali destinatari, evidenziando, in particolare:

- costi ingiustificati o sproporzionati;
- effetti sulla competitività del Paese;
- eventuali incoerenze con altre disposizioni normative.

Al fine di raccogliere dati, opinioni ed evidenze utili a svolgere la suddetta valutazione, l'amministrazione consulta gli stakeholders nazionali e, tenuto conto delle rispettive competenze, le amministrazioni regionali e/o locali. Per i settori che ne coinvolgono le competenze, l'amministrazione svolge la valutazione in raccordo con le autorità amministrative indipendenti.

I risultati della valutazione delle norme europee sono riportati in una relazione trasmessa tempestivamente al DAGL, al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento per le politiche europee. Gli stessi sono utilizzati dalle amministrazioni sia come contributi alla valutazione svolta dalla Commissione (anche attraverso le consultazioni), sia nel corso dei lavori del Consiglio UE al fine di supportare la posizione italiana, incluse le proposte emendative sugli schemi di provvedimenti all'esame del Consiglio.

11. La consultazione nell'Air e nella Vir

11.1 Cos'è la consultazione e a cosa serve nell'Air e nella Vir

La consultazione è una parte integrante e indispensabile dell'Air e della Vir ed è, al pari della valutazione economica, uno strumento essenziale per analizzare l'impatto (atteso o realizzato) delle norme.

All'interno dell'Air la consultazione è finalizzata prevalentemente all'acquisizione di informazioni relative alle criticità della situazione attuale, alle proposte di intervento in esame e ai relativi effetti attesi. All'interno della Vir essa mira principalmente all'acquisizione di informazioni utili alla valutazione dell'efficacia dell'intervento, della sua attuazione e dei suoi principali impatti.

La consultazione consente di ridurre l'asimmetria informativa tra regolatori e destinatari dell'intervento, attraverso la raccolta di dati e opinioni provenienti sia dagli stakeholders, sia da esperti o testimoni privilegiati. La consultazione può altresì consentire un dialogo tra destinatari, incentivando la condivisione di informazioni tra stakeholders e riducendo così ulteriormente l'asimmetria tra regolatori e regolati. La consultazione può diventare dunque un processo di apprendimento non solo per l'amministrazione ma anche per gli stakeholders. Al tempo stesso, un processo di consultazione aperto e trasparente concorre ad aumentare il grado di comprensione e condivisione delle proposte avanzate, rafforzando l'intero iter regolativo e l'implementazione delle norme e in ultima analisi la loro effettività.

D'altra parte, la consultazione va al di là della semplice divulgazione dei provvedimenti: essa non è una forma di comunicazione unidirezionale (dall'amministrazione verso i destinatari), bensì un metodo di indagine che si fonda sulla circolazione e lo scambio di informazioni tra l'amministrazione e i

soggetti a vario titolo interessati dall'intervento.

Si distinguono due tipologie di consultazione, che e' possibile utilizzare anche congiuntamente:

a) consultazione aperta (o pubblica): si tratta della consultazione rivolta a chiunque abbia interesse a parteciparvi. Questa consultazione di regola richiede il ricorso a procedure di notice and comment, attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione di un documento di consultazione (cfr. par. 11.4.2);

b) consultazione ristretta: in questo caso, la consultazione e' riservata a soggetti o gruppi (ad esempio, associazioni di categoria) portatori di un interesse specifico per l'intervento regolativo in esame, ovvero a soggetti che, per la propria attivita', qualifica o esperienza, possiedono informazioni specifiche ritenute utili per la valutazione dell'intervento (ad esempio, esperti, testimoni privilegiati, ecc.).

La scelta dei soggetti da consultare dipende dalla portata dell'intervento e dalle informazioni necessarie. Tuttavia, l'amministrazione deve sempre consultare almeno coloro sui quali ricadono i principali effetti delle norme oggetto di Air e di Vir.

Non tutti i soggetti, le organizzazioni e le associazioni sono ugualmente in grado di partecipare alle consultazioni. Di cio' occorre tener conto soprattutto nel valutare gli esiti delle consultazioni aperte, evitando di generalizzare opinioni e dati provenienti solo da alcuni gruppi di interesse. Al riguardo, l'amministrazione deve cercare di assicurare la partecipazione di tutti i principali stakeholders, anche attraverso il ricorso a modalita' ad hoc che incoraggino il coinvolgimento di soggetti meno strutturati. Il disegno della consultazione deve tener conto della diversa percezione e capacita' dei destinatari, inclusa la possibilita' di errori cognitivi sistematici (cfr. Scheda 1).

Indipendentemente dalla specifica tecnica utilizzata, il Regolamento prevede che le consultazioni si svolgano secondo principi di trasparenza, chiarezza e completezza di informazione nell'esposizione delle analisi e delle proposte, nonche' di congruenza dei temi introdotti rispetto alle questioni oggetto dell'iniziativa regolatoria in esame. Al tempo stesso, le modalita' con cui sono condotte le consultazioni devono rispettare i tempi dell'iter normativo, al fine di assicurare che le consultazioni siano strumentali al processo decisionale.

Tali principi riprendono in parte quelli previsti dalla Direttiva 31 maggio 2017 del Dipartimento della funzione pubblica²⁸, recante "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia", che non e' specificamente rivolta alle consultazioni svolte nell'ambito dell'Air e la Vir, ma a tutte le attivita' di consultazione pubblica realizzate dalle amministrazioni statali.

²⁸ Pubblicata nella GU n. 163 del 14 luglio 2017.

Scheda 8 - I principi generali sulla consultazione (Direttiva 31 maggio 2017: "Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia")

1) Impegno: l'apertura di un processo decisionale deve essere uno dei valori che ispira l'attivita' dall'amministrazione pubblica e il risultato di una decisione condivisa dai vertici politici, dai dirigenti e dai funzionari che si impegnano a garantire il rispetto dei principi generali per le consultazioni pubbliche e l'inclusione dei risultati della consultazione nel processo decisionale.

2) Chiarezza: gli obiettivi della consultazione, cosi' come l'oggetto, i destinatari, i ruoli e i metodi devono essere definiti chiaramente prima dell'avvio della consultazione; al fine di favorire una partecipazione la piu' informata possibile, il processo di consultazione deve essere corredato da informazioni pertinenti, complete e facili da comprendere anche per chi non possiede

competenze tecniche.

3) Trasparenza: tutte le fasi, gli aspetti e i costi del processo di consultazione sono resi pubblici, non solo per la platea dei diretti interessati alla materia oggetto di consultazione, ma per tutti i cittadini.

4) Sostegno alla partecipazione: la consapevolezza dell'importanza dei processi di consultazione deve essere sostenuta anche mediante attivita' di informazione, comunicazione ed educazione volte ad accrescere la partecipazione e la collaborazione di cittadini, imprese e loro associazioni.

5) Privacy: la consultazione pubblica deve garantire il rispetto della privacy dei partecipanti.

6) Imparzialita': la consultazione pubblica deve essere progettata e realizzata garantendo l'imparzialita' del processo in modo tale da perseguire l'interesse generale.

7) Inclusione: l'amministrazione pubblica deve garantire che la partecipazione al processo di consultazione sia il piu' possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilita' di partecipare a tutte le persone interessate.

8) Tempestivita': la consultazione, in quanto parte di un processo decisionale piu' ampio, deve dare ai partecipanti la possibilita' effettiva di concorrere a determinare la decisione finale; pertanto deve essere condotta nelle fasi in cui i differenti punti di vista siano ancora in discussione e sussistano le condizioni per cui diversi approcci alla materia in oggetto possano essere presi in considerazione.

9) Orientamento al cittadino: la consultazione richiede ai soggetti chiamati a partecipare un onere in termini di tempo e risorse e, pertanto, deve essere organizzata in modo da rendere tollerabile questo impegno e facilitare la partecipazione.

Le linee guida individuano, per ogni principio, una serie di criteri che ne specificano il contenuto.

In ogni caso, all'interno dell'Air e della Vir la consultazione non riguarda ne' l'acquisizione dei pareri prevista dalla legge (come nel caso dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari o del Consiglio di Stato), ne' il confronto con le altre amministrazioni per concertare lo schema finale del provvedimento. La consultazione di cui si avvalgono l'Air e la Vir e' essenzialmente un modo di raccogliere opinioni e informazioni da piu' punti di vista, in modo da aumentare la consapevolezza dell'amministrazione circa la valutazione dell'intervento normativo in esame, anche incentivando il dialogo tra gli stakeholders.

11.2 La consultazione nell'Air

La consultazione e' un processo continuo che, all'interno dell'Air, puo' iniziare gia' in corrispondenza della rilevazione delle esigenze dell'intervento. Consultazioni realizzate in una fase molto avanzata (ad esempio, quando l'intervento e' stato definito ed e' gia' stato predisposto uno schema di provvedimento) non possono che fornire un supporto limitato alla decisione. In alcuni casi, esse possono anzi portare a un controproducente allungamento dell'iter normativo, mettendo in discussione in una fase troppo avanzata dell'istruttoria aspetti che si sarebbero dovuti esaminare tempo prima. La regola generale da seguire, dunque, e' di iniziare le consultazioni il prima possibile.

I momenti dell'analisi nei quali puo' risultare piu' proficuo utilizzare la consultazione sono:

- a) la definizione delle opzioni di policy;
- b) la valutazione di uno specifico intervento normativo.

Nel primo caso, la consultazione e' volta a stimolare una discussione pubblica attorno a un tema di ampia portata nell'ambito di un determinato settore (ad esempio, una riforma del mercato del lavoro che potrebbe essere oggetto di un disegno di legge delega; il recepimento di una direttiva europea in un settore particolarmente

rilevante per l'economia; ecc.) ed e' finalizzata a raccogliere idee, proposte, suggerimenti da parte di una pluralita' di stakeholders che potranno poi essere utilizzati per definire le linee portanti dell'intervento. In tali casi, la consultazione puo' rivelarsi una risorsa irrinunciabile, contribuendo in tempo utile a definire aspetti di una politica pubblica su cui l'amministrazione non ha ancora idee ben definite o su cui il confronto tra diversi punti di vista puo' concretamente aiutare a identificare rischi, opportunita' e soluzioni alternative rispetto a quelle tradizionali, offrendo un contributo decisivo nella definizione di una policy. Per tali motivi, in questi casi la consultazione dovrebbe sempre coinvolgere la piu' vasta platea di soggetti ed essere realizzata attraverso la modalita' aperta.

Nel secondo caso, la consultazione supporta l'analisi dell'impatto di uno specifico provvedimento principalmente nelle seguenti fasi:

a) la definizione del contesto e dei problemi, per comprendere se nella situazione attuale esistono criticita' dovute alla regolazione in vigore (o alla mancanza di regole), assicurando una completa analisi del problema da risolvere attraverso la considerazione di piu' punti di vista;

b) l'elaborazione delle opzioni, per sottoporre ai potenziali destinatari le ipotesi in esame o dare loro la possibilita' di suggerire opzioni diverse;

c) la valutazione delle opzioni, per ottenere informazioni e dati per identificare e quantificare gli effetti delle varie alternative ipotizzate e la loro distribuzione tra categorie di destinatari.

Nel corso della consultazione, l'ordine di presentazione delle opzioni non e' neutrale in quanto puo' accentuare alcuni errori cognitivi (cfr. Scheda 1); esso andrebbe quindi definito anche tenendo conto delle possibili percezioni dei destinatari.

Il Regolamento prevede che nel corso dell'Air l'amministrazione consulti i destinatari dell'intervento, ma rimette alla stessa amministrazione la scelta della tecnica da utilizzare nel caso specifico. Nell'operare tale scelta, l'amministrazione valuta le caratteristiche e le potenzialita' delle diverse possibili tecniche (cfr. par. 11.4.2) alla luce di elementi quali la natura dell'intervento (con particolare riferimento al suo carattere piu' o meno specialistico), le caratteristiche e le competenze dei potenziali partecipanti, la rilevanza ed estensione degli impatti previsti, la finalita' e, quindi, il momento dell'analisi in cui la consultazione e' svolta.

11.3 La consultazione nella Vir

Nell'ambito della Vir, il Regolamento prevede il ricorso alle consultazioni:

- nella definizione del piano biennale per la valutazione e la revisione della regolazione (cfr. par. 8.3);

- durante lo svolgimento di ciascuna Vir.

Nel primo caso, la consultazione e' diretta a raccogliere commenti sugli atti gia' inclusi nel piano ed eventuali proposte di ulteriori atti da includere prima che il piano sia definitivamente adottato.

Nel secondo caso, essa e' diretta, come gia' evidenziato, a consentire l'acquisizione di informazioni utili alla valutazione dell'intervento. In particolare, i momenti della Vir nei quali puo' risultare piu' proficuo utilizzare la consultazione sono:

- l'analisi della situazione attuale, per evidenziare eventuali problemi nel processo di attuazione degli interventi oggetto di valutazione e le modalita' di adeguamento seguite dai destinatari; l'emersione di categorie di destinatari dell'intervento che non erano state individuate al momento dell' AIR;

- la ricostruzione della logica dell'intervento, per ottenere informazioni sui cambiamenti piu' rilevanti intervenuti tra l'adozione degli atti oggetto di valutazione e il momento in cui si svolge la Vir (nonche', ove opportuno, per rilevare dati e opinioni

degli stakeholders sulla ipotetica evoluzione della situazione laddove l'intervento normativo non fosse stato adottato, contribuendo alla definizione dello "scenario controfattuale"; cfr. Scheda 5);

- la valutazione dell'intervento, per ottenere informazioni e dati utili a verificarne l'efficacia e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati; per l'identificazione, analisi e quantificazione dei principali effetti che si sono verificati, con particolare riferimento a quelli che non erano attesi; per evidenziare difficoltà attuative, sovrapposizioni o incoerenze tra norme che regolano lo stesso settore, anche alla luce di eventuali distorsioni cognitive che possano avere negativamente influito sulla conformità alle disposizioni normative e sull'impatto; per raccogliere suggerimenti sulle modifiche che possono consentire di ottenere gli stessi risultati con costi inferiori per i destinatari.

Sia nelle consultazioni da svolgere ai fini della definizione dei piani biennali, sia in quelle da svolgere nell'ambito della Vir, il Regolamento prevede il ricorso a consultazioni aperte. Nell'ambito delle singole Vir, il Regolamento prevede comunque la possibilità di affiancare alla consultazione aperta anche ulteriori forme di consultazione.

11.4 Come consultare

Il processo di consultazione, nel corso dell'Air come della Vir, si articola in tre fasi principali:

- 1) definire una strategia di consultazione, programmando le attività da svolgere;
- 2) realizzare la consultazione;
- 3) elaborare e rendere noti i risultati della consultazione.

11.4.1 Preparare le consultazioni

La consultazione non è un esercizio isolato e indipendente dall'iter normativo, ma un processo il cui esito è influenzato da numerose variabili: è necessario stabilire non solo chi consultare, ma anche perché farlo, quando e con quali tecniche. Risulta, allora, decisivo definire una strategia di consultazione, innanzi tutto programmando con attenzione, e in una fase iniziale dell'Air o della Vir, tale attività.

La programmazione delle attività di consultazione è svolta prima del loro avvio ed è aggiornata nel corso delle attività di valutazione. Nel programmare le consultazioni l'amministrazione tiene conto della più generale strategia di raccolta delle informazioni utili allo svolgimento dell'Air e della Vir, valutando l'opportunità e la fattibilità di ricorrere alle consultazioni in aggiunta o in alternativa ad altre fonti informative.

In relazione a ogni fase dell'Air (definizione del contesto e dei problemi, elaborazione delle opzioni, valutazione degli impatti attesi) e della Vir (definizione della situazione attuale, ricostruzione della logica dell'intervento, valutazione dell'efficacia dell'intervento e degli impatti prodotti) può essere necessario condurre anche più di una consultazione, utilizzando una pluralità di tecniche.

Nel programmare le consultazioni l'amministrazione definisce i seguenti elementi:

a) Obiettivi della consultazione

Per programmare le consultazioni è innanzi tutto necessario avere un quadro quanto più possibile preciso dei dati e delle informazioni già disponibili (inclusi i risultati di precedenti consultazioni svolte sullo stesso tema) in modo da poter individuare i fabbisogni informativi che è necessario colmare. Le domande da porsi per una corretta definizione degli obiettivi sono le seguenti: quali sono i fabbisogni informativi utili allo svolgimento dell'Air o della Vir? Quali sono le finalità specifiche di ogni consultazione che si intende realizzare durante le diverse fasi della valutazione? Quali

sono gli aspetti dell'intervento che non sono stati già definiti e su cui, quindi, la consultazione può offrire concretamente un ausilio al processo decisionale?

b) Soggetti da consultare

Le consultazioni si rivolgono a soggetti pubblici e privati in grado di fornire opinioni, informazioni, dati, esperienze e punti di vista ritenuti utili alla definizione e valutazione di un intervento normativo e non vanno, quindi, confuse con la fase di acquisizione formale di pareri, intese, ecc. L'individuazione dei soggetti da consultare dipende dal caso specifico e non è necessariamente limitata a organizzazioni rappresentative di interessi. Le domande da porsi per una corretta definizione dei soggetti da consultare sono le seguenti: su chi ricadranno (o, nel caso della Vir, su chi si sono prodotti) principalmente gli effetti diretti o indiretti dell'intervento? Se gli impatti si differenziano anche all'interno di una tipologia di destinatari, quali sono le variabili che è opportuno considerare per tener conto di tali differenze (ad esempio, dimensione delle imprese, localizzazione sul territorio, età dei soggetti destinatari, classe di reddito, ecc.)? Quali sono gli incentivi a partecipare alle consultazioni? Quali sono le competenze cognitive e le risorse informative che i partecipanti possono mobilitare nel processo di consultazione, al fine di fornire all'amministrazione nuovi dati?

Scheda 9 - Come individuare i soggetti da consultare: la mappatura degli stakeholders

Al fine di garantire una effettiva partecipazione nel corso dei processi di valutazione, evitando, nel contempo, il rischio di "cattura" del regolatore da parte di soggetti dotati di particolare influenza, è indispensabile procedere a una corretta mappatura degli stakeholders da consultare.

Tale mappatura si articola nelle seguenti fasi:

- a) individuazione di tutte le categorie di destinatari potenzialmente interessate dall'intervento;
- b) selezione degli stakeholders da coinvolgere nella consultazione.

Quanto al primo punto, occorre inizialmente individuare tutti i potenziali soggetti su cui ricadranno gli effetti diretti e indiretti dell'intervento, inclusi coloro che saranno coinvolti nella fase di attuazione. A tal fine, è necessario cercare un equilibrio tra i vari portatori di interessi, affinché tutti i principali punti di vista (e non solo quelli più ovvi e immediati) siano rappresentati nel corso delle consultazioni. Questa attività può essere facilitata considerando coloro:

- su cui ricadranno (o, nel caso della Vir, su cui sono ricaduti) i principali costi e benefici della regolazione;
- che hanno manifestato un chiaro interesse a ottenere modifiche alla regolazione in vigore;
- che detengono informazioni e competenze specifiche sull'oggetto della regolazione in esame;
- che svolgono (o potrebbero svolgere) un ruolo determinante nell'assicurare il successo (o nel decretare l'insuccesso) dell'attuazione dell'intervento.

L'individuazione dei soggetti potenzialmente interessati è certamente facilitata dall'esperienza degli uffici che, all'interno dell'amministrazione, sono responsabili dello specifico intervento normativo, ma è necessario tener conto anche di coloro che, seppur interessati dalla regolazione in esame, hanno minore esperienza e dimestichezza con l'amministrazione.

Quanto al secondo punto, tra tutti i soggetti potenzialmente interessati, l'amministrazione seleziona, ai fini del coinvolgimento nella consultazione, coloro su cui ricadono i principali effetti dell'intervento normativo, tenendo conto anche delle modifiche che

una nuova norma potra' determinare nei loro comportamenti. Nell'effettuare tale selezione, l'amministrazione considera non solo i propri fabbisogni informativi, ma anche la necessita' che nel corso della consultazione sia garantita la presenza di una pluralita' di interessi e punti di vista. Soprattutto nel caso di consultazioni ristrette, l'amministrazione individua dei criteri il piu' possibile oggettivi per selezionare i soggetti da consultare (ad esempio, l'appartenenza al settore regolato, la capacita' di rappresentare diverse tipologie di destinatari, la disponibilita' di dati e conoscenze tecniche specifiche, ecc.). Inoltre, occorre tener conto di potenziali stakeholders che potrebbero avere maggiori difficolta' pratiche a partecipare alla consultazione (ad esempio, a causa delle inadeguate competenze tecnologiche, dell'eta', del grado di conoscenza della materia che si intende regolare, ecc.).

c) Tecniche di consultazione (cfr. par. 11.4.2)

L'individuazione delle tecniche di consultazione si riferisce alle modalita' operative con cui si intende realizzare ogni consultazione. Sia nell'Air che nella Vir puo' essere necessario ricorrere a una molteplicita' di tecniche di consultazione, in base agli obiettivi da perseguire e ai vincoli da rispettare.

La scelta di tecniche diverse puo' altresì giustificarsi in ragione delle diverse capacita' cognitive dei potenziali destinatari. Nell'ambito della stessa tecnica, le diverse capacita' cognitive dei destinatari possono suggerire differenziazioni, ad esempio questionari piu' semplici e brevi per gli individui e piu' lunghi e complessi per le organizzazioni.

Le principali domande da porsi per scegliere le tecniche piu' appropriate sono, quindi, le seguenti: quali sono i pro e i contra di ogni tecnica nel caso specifico, tenuto conto delle finalita' della consultazione, delle risorse, del numero e delle caratteristiche dei destinatari, nonche' dei tempi a disposizione? La stima della presumibile durata delle consultazioni deve tener conto, tra l'altro, del termine di risposta concesso ai consultati.

Per facilitare l'attivita' di programmazione, puo' essere utile preparare un documento (piano di consultazione) che descriva la strategia di consultazione e riporti le risposte alle domande che precedono.

11.4.2 Svolgere le consultazioni

a) Informare i consultati

Indipendentemente dalla tecnica di consultazione utilizzata, e' sempre necessaria l'elaborazione di un documento di consultazione da mettere a disposizione dei consultati ai fini della loro partecipazione. Tale documento contiene informazioni utili per chiarire il contesto entro cui l'amministrazione ha deciso di intervenire, nonche' le finalita' della consultazione che si intende realizzare (chiarendo, se opportuno, anche cosa non e' oggetto di consultazione in modo da evitare il piu' possibile possibili fraintendimenti). Come gia' detto, le modalita' con cui vengono presentati contenuti e obiettivi della consultazione possono significativamente influenzare le risposte degli stakeholders a seconda della loro percezione.

La struttura del documento di consultazione va adeguata in base alla specifica fase dell'analisi in corso di svolgimento. Tuttavia, nel caso dell'Air, il documento di consultazione illustra, di regola:

- la situazione attuale e i relativi profili critici: caratteristiche della normativa in vigore, evidenze sugli effetti prodotti dalla stessa (o dall'assenza di una normativa di settore) sulla pubblica amministrazione e sui privati²⁹, eventuali discrepanze tra quanto previsto dall'eventuale disciplina attuale e l'effettiva attuazione della stessa (ad esempio, in termini di infrazioni, controlli effettuati, ecc.), esigenze che hanno spinto l'amministrazione a esaminare la possibilita' di modificare la

regolazione in vigore. In relazione a questi aspetti puo' essere opportuno riportare i pareri di esperti del settore in esame e offrire riferimenti a studi o ricerche effettuati, a partire dalla Vir;

²⁹ Ad esempio, per gli interventi in campo sanitario o ambientale potrebbe essere riportata sinteticamente, e in un linguaggio quanto piu' possibile comprensibile per i soggetti a cui la consultazione e' rivolta, l'evidenza empirica disponibile in merito ai rischi attuali per la salute e l'ambiente, chiarendo su quali di essi si prevede di poter incidere con l'intervento proposto.

- gli obiettivi che l'amministrazione intende perseguire introducendo una nuova normativa o modificando quella in vigore;

- le opzioni di intervento ipotizzate. In relazione alle opzioni, e' sempre opportuno specificare che quelle illustrate nel documento di consultazione rappresentano ipotesi di lavoro che l'amministrazione si riserva di modificare anche alla luce dei risultati delle consultazioni.

In base al Regolamento, tali contenuti sono obbligatori nel caso in cui, nel corso dell'Air, l'amministrazione ricorra alla consultazione aperta.

Nel caso in cui l'analisi sia in una fase piu' avanzata, nel documento di consultazione possono essere illustrate anche le valutazioni preliminari operate dall'amministrazione circa le opzioni elaborate, indicando le eventuali aree di incertezza e le ulteriori esigenze informative.

Scheda 10 - Il documento di consultazione: un esempio

Una possibile struttura di documento di consultazione e' quella utilizzata dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali nel 2014 nella consultazione aperta sulla futura Strategia nazionale per la gestione dei programmi operativi sostenibili attuati dalle Organizzazioni di produttori del settore ortofrutticolo.

Il documento era composto da sei paragrafi:

1. Perche' una nuova strategia
2. La relazione della Commissione europea sull'OCM ortofrutta: principali evidenze
3. Ulteriori elementi emersi dalla valutazione della strategia nazionale 2009-2013
4. Problemi aperti
5. Obiettivi e priorita' della strategia nazionale 2015-2020
6. Questionario per valutare il grado di consenso sugli obiettivi della strategia

L'ultimo paragrafo, in particolare, riportava:

- una lista di sei domande dirette a rilevare, attraverso le risposte fornite dai partecipanti alla consultazione, il grado di consenso sugli obiettivi della Strategia;

- un'indicazione circa le principali categorie di soggetti interessati, sebbene nell'ambito di una consultazione aperta;

- spiegazioni sulle modalita' di partecipazione (ricorso a un modulo scaricabile dal sito web del Ministero e invio a un indirizzo di posta elettronica, unitamente a eventuali supporti documentali) e l'indicazione della data di chiusura della consultazione.

Nel caso della Vir, una possibile struttura del documento di consultazione (anche in questo caso da adeguare in base alla specifica fase dell'analisi in via di svolgimento) e' la seguente:

- il problema che s'intende affrontare: atti sottoposti a valutazione, aspetti specifici che si intendono analizzare e motivi per i quali l'amministrazione ha ritenuto di svolgere una Vir;

- la situazione di partenza: logica degli interventi oggetto di valutazione (obiettivi originari, strumenti, risultati attesi) e, in

relazione ai dati e alle informazioni già a disposizione dell'amministrazione, evoluzione intervenuta nel contesto di riferimento;

- prime valutazioni: dati e informazioni a disposizione dell'amministrazione ed eventuali valutazioni preliminari svolte in relazione a ciascuno dei criteri generali di valutazione (efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza) e degli aspetti specifici rilevanti (effetti sulle PMI, oneri amministrativi, effetti sulla concorrenza, gold-plating). In questa sezione, è importante evidenziare le fonti informative e i metodi di analisi utilizzati, indicando le eventuali aree di incertezza e le ulteriori esigenze informative dell'amministrazione.

Tanto nel caso dell'Air, quanto nel caso della Vir, inoltre, in ogni documento di consultazione sono indicati un recapito a cui rivolgersi per ottenere ulteriori informazioni o chiarimenti sulla consultazione che si intende effettuare, nonché la durata prevista della consultazione. Nel caso di consultazioni aperte, i recapiti devono comprendere comunque almeno un indirizzo di posta elettronica.

In base al Regolamento, l'amministrazione deve assicurare la conoscibilità di tutte le iniziative di consultazione realizzate tramite il proprio sito istituzionale. A questo fine va creata, all'interno del sito, una sezione dedicata alla consultazione, che elenchi le iniziative di consultazione concluse e quelle in corso, indicando per ciascuna quantomeno:

- l'oggetto della consultazione;
- la tipologia (aperta / mirata);
- i soggetti coinvolti;
- il periodo di svolgimento.

Nel caso di consultazione aperta, nella sezione deve inoltre essere pubblicato il documento di consultazione, sia nel caso dell'Air che nel caso della Vir.

Delle consultazioni aperte è data notizia anche in una apposita sezione del sito istituzionale del Governo. Per tale ragione, tutte le iniziative di consultazione aperta devono essere comunicate al DAGL prima dell'avvio.

La sezione dedicata alla consultazione, in ogni caso, non sostituisce tutte le altre forme di comunicazione che le singole amministrazioni intendano adottare in relazione a ciascuna iniziativa (newsletter, comunicati stampa, ecc.).

b) Raccogliere i contributi

Quanto alle tecniche di consultazione utilizzabili, occorre innanzi tutto sottolineare che non esiste una soluzione migliore in assoluto, ma esistono soluzioni più o meno adatte a seconda dello scopo e del caso specifico. In ogni caso, il ricorso a una molteplicità di tecniche combinate tra loro aumenta la probabilità di ottenere informazioni adeguate e di raggiungere un maggior numero di soggetti.

In generale, la selezione della tecnica di consultazione di volta in volta più adeguata dipende dai seguenti elementi:

- obiettivi della consultazione (quali sono le informazioni necessarie per ogni fase dell'analisi? Che grado di precisione e attendibilità delle informazioni si persegue? Può essere utile promuovere l'interazione tra i partecipanti e tra questi e l'amministrazione?)

- soggetti da consultare (chi sono e che caratteristiche hanno i destinatari della consultazione? Quali incentivi hanno a partecipare e di quali risorse dispongono? Come si differenziano in termini di capacità cognitive - se rilevante rispetto al tipo di intervento -?)

- risorse a disposizione dell'amministrazione (quali tempi devono essere rispettati? Qual è il budget previsto per lo svolgimento delle consultazioni? È necessario ricorrere a esperti esterni?)

- onerosità per i consultati (quali costi e tempi possono essere sostenuti dai principali soggetti interessati per partecipare alla consultazione?).

La scelta della tecnica dipende poi naturalmente dalla tipologia di

consultazione (aperta / mirata).

In particolare, nel caso delle consultazioni mirate, tra le tecniche piu' diffuse e potenzialmente utili nel corso di un'Air o di una Vir, possono essere ricordate:

- i focus group;
- le interviste semistrutturate;
- i panel;
- le indagini campionarie.

Nel caso delle consultazioni aperte, possono essere invece ricordate:

- le audizioni pubbliche;
- i forum online.

Comune a entrambi i metodi e' inoltre la tecnica del notice and comment, la quale puo' - a seconda dei casi - essere riservata a soggetti prestabiliti (configurando quindi una consultazione mirata) o essere rivolta a tutti gli interessati (consultazione aperta).

In base al Regolamento, il ricorso al notice and comment e' comunque previsto (eventualmente accompagnato ad altre forme aperte o mirate di consultazione) in tutti i casi di consultazione aperta, tanto per l'Air che per la Vir. Il tempo concesso ai consultati per inviare le proprie osservazioni deve essere "congruo" e comunque non inferiore alle quattro settimane. Lo stesso requisito minimo e' fissato per le consultazioni aperte sul Piano biennale della Vir.

La tabella che segue fornisce una sintesi delle caratteristiche delle principali tecniche di consultazione utilizzabili nell'Air e nella Vir e dei relativi vantaggi e svantaggi. Esse differiscono non solo per le modalita' operative con cui sono svolte, ma anche per i tempi di realizzazione, il grado di interazione tra i consultati (e tra essi e l'amministrazione), il grado di onerosita' e l'attitudine a fornire informazioni di tipo prevalentemente qualitativo o quantitativo. Inoltre, per alcune tecniche puo' essere necessario ricorrere a personale specializzato che abbia maturato una specifica esperienza (e' il caso, ad esempio, dell'estrazione di un campione per un'indagine statistica, della moderazione di un focus group, ecc.).

In linea generale, inoltre, nei processi di consultazione per la raccolta di osservazioni e commenti possono essere adottati due approcci:

- proporre ai consultati una lista di questioni predefinite; tale lista puo' assumere ad esempio la forma di un questionario da somministrare on-line (cfr. Scheda 11) o di una traccia strutturata da proporre nel corso di un focus group o di un'intervista;
- richiedere commenti in forma libera su uno o piu' temi generali o su un documento di analisi e/o proposte formulato dall'amministrazione.

E' naturalmente possibile individuare delle soluzioni intermedie, ad esempio ponendo un numero limitato di domande di carattere generale all'interno del documento di consultazione. La differenza di risorse e di capacita' puo' guidare la scelta tra domande con risposta a scelta multipla e risposte aperte.

Anche in questo caso, la scelta dipende da diversi elementi, primi tra tutti la fase dell'analisi in corso di svolgimento e la base di conoscenza gia' acquisita dall'amministrazione sull'argomento oggetto di consultazione. In particolare, qualora l'amministrazione abbia maturato una conoscenza approfondita dei fenomeni oggetto di valutazione, il ricorso a un approccio piu' strutturato puo' consentire di affinare l'analisi sugli specifici aspetti sui quali permanga ancora incertezza o di valutare nel dettaglio le possibili soluzioni gia' individuate dall'amministrazione. Inoltre, il ricorso a liste di questioni predefinite rende piu' agevole la fase di analisi dei risultati della consultazione (cfr. par. 11.4.3) ed e' in genere percepito da parte dei potenziali consultati come meno oneroso rispetto alla richiesta di commenti in forma libera, potendo cosi' aumentare il tasso di partecipazione. Va d'altra parte considerato

che un approccio meno strutturato riduce l'influenza che l'ordine e la formulazione dei quesiti necessariamente esercitano sui consultati.

Tabella 1 - Sintesi delle caratteristiche delle principali tecniche di consultazione nell'Air e nella Vir

Parte di provvedimento in formato grafico

Scheda 11 - Costruire un questionario

Nella costruzione di un questionario, il punto di partenza e' rappresentato dagli obiettivi della consultazione, cosi' come individuati nella fase di preparazione (cfr. par. 11.4.1). Il questionario dovrebbe essere il piu' semplice e breve possibile, limitandosi alle sole domande in grado di restituire le informazioni necessarie all'amministrazione.

Un questionario di consultazione prevede in genere una combinazione di domande a risposta chiusa (ossia con un numero predefinito di risposte tra le quali il consultato e' invitato a scegliere) e di domande aperte (ossia che prevedono la possibilita' di formulare liberamente le proprie risposte). Il maggiore o minore ricorso alle due tipologie di domande dipende dagli obiettivi conoscitivi della consultazione. Va comunque tenuto presente, in linea generale, che le risposte alle domande chiuse sono in genere piu' semplici per i consultati e agevolano l'elaborazione dei risultati. D'altra parte, le domande aperte consentono di raccogliere una gamma di informazioni piu' ampie, offrendo ai rispondenti la possibilita' di argomentare le proprie posizioni e di fornire ulteriori input all'amministrazione.

Occorre inoltre tener conto che la presenza di bias puo' incidere anche sulle modalita' di formulazione dei quesiti e sull'ordine degli stessi. Le scienze comportamentali mostrano infatti che l'esito della consultazione puo' dipendere dalla formulazione (indicando alternativamente i comportamenti vietati o quelli permessi, i vantaggi o i costi di una norma) e dall'ordine in cui i quesiti vengono proposti. Ad esempio, le opinioni dei partecipanti alla consultazione verosimilmente risentiranno del bias della conferma (la tendenza a selezionare l'informazione favorevole alla propria ipotesi; cfr. Scheda 1).

In ogni caso e' sempre opportuno strutturare il questionario in sezioni (ed eventualmente sottosezioni) corrispondenti a temi comprensibili e significativi per i consultati. Ogni sezione potrebbe prevedere, ad esempio, una serie di domande a risposta chiusa e un box finale per spiegazioni e ulteriori commenti. E' inoltre necessario prevedere una sezione iniziale diretta all'identificazione del rispondente e alla raccolta di informazioni rilevanti per interpretarne il contributo (eta', occupazione, settore di attivita', ecc.) alla luce dell'oggetto specifico della consultazione.

Una volta definita una prima bozza di questionario, e' sempre utile testarla, sottoponendola a un numero limitato di soggetti, con la richiesta di segnalare eventuali problemi tecnici o di contenuto. Il test puo' essere inoltre utile per stimare il tempo mediamente necessario a rispondere al questionario e, eventualmente, ridurlo (un tempo eccessivo puo' disincentivare alcuni soggetti, soprattutto quelli non organizzati).

Nel caso in cui la consultazione sia diretta sia ad "addetti ai lavori" che a "non addetti ai lavori", puo' essere utile dividere il questionario in due parti, dedicate ciascuna a una diversa tipologia di rispondente, o, in alternativa, formulare due distinti questionari. E' in ogni caso opportuno prestare molta cura alla semplicita' e alla chiarezza dei quesiti formulati, adattando il linguaggio ai principali destinatari della consultazione (ad esempio, evitando acronimi o espressioni tecniche e gergali nelle

consultazioni aperte rivolte al pubblico e, quindi, non riservate a una comunita' di specialisti).

11.4.3 Risultati della consultazione

a) Elaborare i contributi

Raccogliere, elaborare e organizzare sistematicamente i risultati delle consultazioni svolte nel corso dell'Air e della Vir e' una condizione necessaria per sfruttare al meglio le informazioni ottenute; inoltre, cio' consente di ottenere una visione d'insieme dei punti di vista espressi da soggetti diversi sugli stessi temi, nonche' di evidenziare chiaramente le aree non coperte dall'attivita' di consultazione svolta (e valutare, dunque, se altre fonti informative sono state adeguatamente interrogate al riguardo).

L'elaborazione dei risultati delle consultazioni e' funzionale sia a informare l'organo politico, sia a predisporre la documentazione che sara' pubblicata (cfr. lett. b).

L'elaborazione dei contributi emersi nel corso delle consultazioni sara' di tipo piu' o meno quantitativo in base alla tecnica di consultazione utilizzata e, dunque, al numero di contributi raccolti.

In linea generale, nell'elaborare i risultati delle consultazioni, l'amministrazione:

- predispone un elenco di chi ha partecipato a ogni consultazione, distinguendo le diverse tipologie di stakeholders (individui, esperti, rappresentanti di associazioni, organizzazioni, ecc.);

- verifica in che modo i rispondenti coincidono con i soggetti selezionati in fase di "mappatura degli stakeholders" (cfr. par. 11.4.1);

- valuta il grado di raggiungimento degli obiettivi conoscitivi che ogni consultazione si prefiggeva;

- distingue tra opinioni e giudizi dei partecipanti, da una parte, e dati quantitativi raccolti, dall'altra;

- verifica se i contributi pervenuti da soggetti rappresentativi (ad esempio, associazioni imprenditoriali, sindacati, organizzazioni non governative, ecc.) sono il frutto di consultazioni interne alle rispettive organizzazioni;

- predispone un quadro di sintesi delle principali questioni emerse e dei piu' rilevanti e/o frequenti suggerimenti pervenuti. Al riguardo, per facilitare la valutazione qualitativa dei contributi raccolti, e' possibile innanzitutto analizzarli per categoria di stakeholder e poi, per ogni categoria, evidenziare: coloro che sono a favore o contro una proposta normativa; le principali modifiche suggerite alla eventuale proposta dell'amministrazione; le principali evidenze a supporto delle rispettive posizioni e una valutazione della loro attendibilita'/robustezza. Nel caso in cui il numero di risposte consenta elaborazioni quantitative (come, ad esempio, se si e' fatto ricorso a indagini campionarie o a notice and comment), e' preferibile fornire non solo la distribuzione percentuale del numero di rispondenti e delle risposte, ma anche i relativi numeri assoluti.

b) Rendere noti i risultati delle consultazioni

La pubblicazione degli esiti delle consultazioni aumenta il grado di trasparenza dell'attivita' normativa e rafforza il livello di fiducia dei regolati nei confronti dell'amministrazione. Cio', a sua volta, ha effetti positivi sul grado di partecipazione, alimentando un circolo virtuoso di interazione.

E' bene sottolineare che, a meno che l'amministrazione abbia fatto ricorso ad alcune specifiche tecniche di consultazione (ad esempio, le indagini campionarie), i risultati delle consultazioni non sono statisticamente rappresentativi: di cio' occorre tener conto nel comunicare tali risultati sia all'organo politico che al pubblico.

Al termine di ogni consultazione, l'amministrazione da' conto dei risultati emersi preferibilmente attraverso la pubblicazione, sulla sezione del proprio sito dedicata alle consultazioni, delle seguenti informazioni:

- descrizione delle consultazioni svolte in ogni fase dell'analisi, distinguendo tra quelle ristrette e quelle aperte;
- documenti di consultazione messi a disposizione dei consultati;
- elenco dei soggetti che hanno partecipato a ogni consultazione (sia ristretta che aperta), specificando quali tra essi rappresentano associazioni, organizzazioni, ecc.;
- periodi in cui si sono svolte le consultazioni;
- risultati emersi da ogni consultazione: sintesi delle principali osservazioni, suggerimenti e valutazioni prodotte dai soggetti consultati, utilizzando a tal fine il lavoro svolto in sede di elaborazione (cfr. lett. a).

In ogni caso, le suddette informazioni sono riportate nella Relazione Air e Vir. Inoltre, il Regolamento prevede che, tanto nell'Air quanto nella Vir, nei casi in cui si ricorra alla consultazione aperta, i contributi ricevuti siano pubblicati sul sito istituzionale dell'amministrazione "salvo diversa richiesta degli autori o per ragioni di riservatezza".

Al fine di incentivare anche nel corso della consultazione il dialogo tra partecipanti, puo' essere opportuno, in base ai contenuti dell'intervento normativo, pubblicare i contributi via via ricevuti durante la consultazione, piuttosto che unicamente alla fine del processo.

11.4.4 La consultazione nei processi di valutazione europei

L'efficacia della partecipazione ai processi di valutazione europei, sia in fase ascendente che nell'ambito del programma REFIT e delle valutazioni ex post, dipende in misura determinante dalla consultazione degli stakeholders nazionali.

Quest'ultima, infatti, nell'ambito dell'Air in fase ascendente puo' fornire un contributo qualificato per raccogliere opinioni e informazioni utili a:

- verificare se e in che misura il problema che la Commissione intende risolvere sia rilevante anche per gli interessi nazionali, evidenziando in particolare tutte le informazioni non adeguatamente considerate a livello europeo;
- fornire dati quanto piu' possibile puntuali e aggiornati sui destinatari diretti e indiretti della proposta normativa all'esame della Commissione, evidenziando eventuali peculiarita' nazionali che possono incidere sull'efficacia o gli impatti delle norme europee in via di definizione (ad esempio, prevalenza, in un determinato settore, di microimprese e conseguente sproporzione dei costi di adeguamento connessi alla proposta europea in discussione);
- suggerire opzioni alternative a quelle valutate dalla Commissione, con particolare riguardo a modifiche anche parziali che possono assicurare un rapporto costi/efficacia migliore per cittadini e imprese italiane, ovvero una tempistica di attuazione che assicuri un'implementazione sostenibile della nuova regolazione;
- valutare gli impatti nazionali delle opzioni elaborate dalla Commissione, nonche' i principali effetti associati a opzioni alternative che si intendono avanzare in vista della proposta finale della Commissione o del dibattito in Consiglio UE.

Parimenti, nell'ambito delle procedure di valutazione ex post della Commissione il contributo della consultazione degli stakeholders nazionali puo' fornire evidenze empiriche utili a giudicare l'efficacia, l'efficienza e la coerenza delle norme in esame, con particolare riferimento alla specificita' del contesto nazionale.

Nel programmare le consultazioni a livello nazionale, il vincolo fondamentale e mai eludibile dell'amministrazione italiana e' costituito dalla tempistica dell'iter normativo europeo: la selezione dei soggetti da consultare e lo svolgimento delle consultazioni stesse devono avvenire in tempo utile e compatibile con il processo normativo, sia per quanto concerne la fase di proposta della Commissione, sia per quanto concerne i lavori del Consiglio UE.

A tal fine, selezionati gli atti da sottoporre ad Air ascendente (o

da valutare nell'ambito di REFIT), le principali attivita' da realizzare sono:

- mappatura degli stakeholders nazionali da consultare in base al relativo interesse per l'oggetto della valutazione e al possesso di dati e informazioni rilevanti (cfr. Scheda 9);
- predisposizione di un documento di consultazione (cfr. par. 11.4.2) che evidenzi: i risultati delle analisi svolte dalle istituzioni europee, con particolare riferimento ai profili maggiormente rilevanti per il sistema italiano; le eventuali opzioni in discussione; gli aspetti su cui sono esplicitamente sollecitati contributi da parte degli Stati membri;
- svolgimento della consultazione dei soggetti selezionati, ricorrendo alle tecniche piu' adatte, tenendo anche conto dei tempi a disposizione;
- analisi dei contributi di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni nazionali coinvolte.

Ferma restando l'autonomia dei diversi stakeholders nella partecipazione diretta alle consultazioni promosse dalle istituzioni europee, in relazione agli interessi sui quali si sia registrata maggiore convergenza, l'amministrazione valuta l'opportunita' di utilizzare le opinioni ed evidenze emerse in vista della formulazione della posizione del Governo italiano. In ogni caso, l'amministrazione assicura un ritorno informativo ai soggetti che hanno partecipato alle consultazioni sugli esiti delle stesse.

11.5 Valutare le consultazioni

Un elemento imprescindibile per garantire un'effettiva partecipazione e trasparenza del processo decisionale e' la valutazione dei processi di consultazione posti in essere dall'amministrazione. Tale attivita' mira a individuare i principali punti di forza e le lacune delle strategie di consultazione, al fine di diffondere le soluzioni che si sono rivelate piu' efficaci e adottare correttivi rispetto ai punti di maggiore debolezza.

Questa fase, che riguarda sia le consultazioni chiuse che quelle aperte, non si esaurisce in studi e approfondimenti isolati delle iniziative di partecipazione poste in essere in occasione di una specifica riforma, ma e' di tipo continuo e sistematico. A tal fine, e' necessario raccogliere dati sulle consultazioni effettuate in un determinato periodo di tempo (ad esempio, ogni anno), monitorando almeno:

- il numero complessivo di consultazioni effettuate, distinto tra quelle svolte a supporto delle Air e delle Vir;
- le tecniche utilizzate per ogni consultazione (cfr. par. 11.4.2);
- il numero di soggetti che hanno partecipato alle consultazioni, classificati per tipologia (ad esempio, cittadini, imprese, associazioni rappresentative, ONG, ecc.);
- le tipologie di stakeholders che sistematicamente non hanno partecipato alle consultazioni.

Anche sulla base dei dati raccolti, la valutazione deve rispondere alle seguenti domande:

- Le consultazioni svolte hanno consentito di raccogliere informazioni e opinioni utili allo svolgimento dell'Air e della Vir e, quindi, alla definizione o alla revisione delle norme oggetto di analisi?
- Quali sono le tecniche di consultazione che, compatibilmente con i vincoli da rispettare, si sono rivelate piu' efficaci?
- Ci sono motivi (ad esempio, inadeguate risorse organizzative, finanziarie, professionali, ecc.) che hanno ostacolato un uso piu' esteso delle tecniche di consultazione piu' efficaci e, piu' in generale, il rispetto delle indicazioni contenute in questa Guida?
- Esistono categorie di destinatari che - sebbene invitati - sistematicamente non partecipano alle attivita' di consultazione? Quali sono i principali ostacoli che hanno determinato tale

atteggiamento (ad esempio, linguaggio usato nei documenti di consultazione, timore di esporsi, mancanza di competenze, sfiducia nell'amministrazione, tempi eccessivamente ridotti per partecipare, sovrapposizione di consultazioni da parte di più amministrazioni, ecc.)?

- Quali sono i correttivi che possono essere attuati per superare i problemi emersi?

In definitiva, la valutazione delle strategie di consultazione realizzate dovrebbe favorire un apprendimento istituzionale volto, nel tempo, ad affinare sempre più i processi di partecipazione realizzati dall'amministrazione, favorendo sia l'acquisizione tempestiva di informazioni e opinioni, sia un'effettiva inclusione degli stakeholders nel processo decisionale.

Bibliografia

Deighton-Smith R., A. Erbacchi e C. Kauffmann (2016), Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris.

European Commission - JRC (2013), Applying Behavioural Sciences to EU Policy-Making, Scientific and Policy Reports.

European Commission (2013), EVALSED - The resource for the evaluation of Socio-Economic Development.

European Commission (2016), Report "Consumer Vulnerability across Key Markets in the European Union".

European Commission SWD (2017) 350, Better Regulation Guidelines, Commission staff working document, Brussels, 7 July 2017.

European Commission (2017), Better Regulation "Toolbox", Brussels, 7 July 2017.

Gertler P. J.; S. Martinez; P. Premand; L. B. Rawlings; C. M. J. Vermeersch, (2016), Impact Evaluation in Practice, Second Edition. Washington, DC: Inter-American Development Bank and World Bank. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25030> License: CC BY 3.0 IGO.

Khandker S. R., G. B. Koolwal e H. A. Samad (2010), Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices, The World Bank Publications.

Lind E. e C. Arndt (2016), Perceived Fairness and Regulatory Policy: A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions, OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris.

Lopez-Acevedo G.; P. Krause e K. Mackay (2012), Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems. World Bank Training Series. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6015>

OECD (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris.

OECD (2009), Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Publishing, Paris.

OECD (2010), Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), Framework for Regulatory Policy Evaluation, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, OECD Publishing, Paris.

OECD (2016), Competition Assessment Toolkit, Version 3.0, Vol. 1, 2 e 3, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017), Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World, OECD Publishing, Paris.

OECD/Korea Development Institute (2017), Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward, OECD Publishing, Paris.

GUIDA ALL'ANALISI E ALLA VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

APPENDICI

Indice

Appendice 1 - La valutazione di impatti specifici

A. Gli effetti sulle piccole e medie imprese ("Test PMI")

B. Gli oneri informativi

C. L'impatto concorrenziale

D. Il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

Appendice 2 - Checklist per lo svolgimento dell'Air

Appendice 3 - Checklist per lo svolgimento della Vir

Appendice 4 - Modello di Piano biennale Vir

Appendice 1 - La valutazione di impatti specifici

In questo allegato si illustrano le modalita' con cui svolgere alcune valutazioni relative ad aspetti specifici, che possono assumere rilievo per determinate iniziative normative:

A. Gli effetti sulle piccole e medie imprese ("Test PMI")

B. Gli oneri informativi prodotti su cittadini e imprese

C. L'impatto concorrenziale

D. Il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

A. Gli effetti sulle piccole e medie imprese ("Test PMI")

1. Perche' una valutazione specifica per le PMI

La Legge 28 novembre 2005, n. 246, cosi' come modificata dalla Legge 11 novembre 2011 n. 180 ("Statuto delle imprese")¹, prevede che le Relazioni Air diano conto, in un'apposita sezione, della valutazione dell'impatto sulle piccole e medie imprese, PMI (art. 14, c. 5-bis).

¹ "Norme per la tutela della liberta' d'impresa. Statuto delle imprese".

La previsione da' seguito allo Small Business Act, un'iniziativa promossa dalla Commissione europea per favorire la crescita e l'innovazione delle PMI². Tra i principi enunciati nello Small Business Act rientra infatti l'esigenza di regolare pensando "anzitutto in piccolo". In quest'ottica, la Commissione si e' impegnata a valutare rigorosamente l'impatto delle iniziative legislative e amministrative sulle PMI ("Test PMI")³, integrandone i risultati nella formulazione delle proposte, e ha invitato gli Stati membri ad adottare iniziative analoghe.

² Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Think Small First - A "Small Business Act" for Europe, Com(2008) 394 Final, Brussels, 25.6.2008.

³ Il Test PMI e' integrato nella metodologia di analisi d'impatto della regolazione della Commissione europea.

L'esigenza di dedicare valutazioni specifiche alle PMI - e, in particolare, alle microimprese - deriva dal fatto che queste possono risentire dei costi della regolazione in misura piu' rilevante rispetto alle imprese di maggiori dimensioni. Da un lato, infatti, le PMI non godono di altrettante economie di scala nello svolgimento degli adempimenti amministrativi e nell'adeguamento dei propri processi e prodotti alle previsioni normative. Dall'altro, soprattutto nel caso di imprese di minori dimensioni, esse non dispongono di personale da dedicare a tali attivita', le quali sono

quindi spesso affidate a soggetti esterni all'azienda (con conseguente aumento dei costi) o, a seconda dei casi, svolte dallo stesso titolare (e quindi con un costo comunque superiore a quello che si sarebbe potuto sostenere delegando le attivita' a impiegati dell'azienda).

D'altra parte la vitalita' delle PMI costituisce un fattore fondamentale per promuovere la crescita economica in Europa e, in modo ancora piu' evidente, in Italia, dove il tessuto produttivo e' caratterizzato da una larghissima presenza di imprese di ridotte dimensioni (oltre il 95% delle imprese attive ha meno di 10 addetti⁴).

⁴ Istat, Rapporto annuale 2016 - La situazione del Paese, maggio 2016, p. 155

2. Il "Test PMI" nell'Air

Nella definizione delle scelte di natura regolatoria e' quindi importante tenere presenti le difficolta' che le PMI possono incontrare nell'adempire alle previsioni normative e le eventuali sproporzioni di costo che esse possono di conseguenza subire in relazione alle loro limitate dimensioni.

Nel corso dell'Air, cio' richiede di:

- analizzare i costi diretti e gli altri effetti prodotti sulle PMI dalla regolazione in corso di elaborazione;
- utilizzare tali informazioni per formulare proposte che evitino regolamentazioni sulle PMI non necessarie o eccessivamente onerose, identificando, laddove possibile, soluzioni mirate.

Tale valutazione non va riservata ai provvedimenti che riguardino specificamente le imprese. La finalita' del Test e' infatti quella di evidenziare gli effetti (in particolare avversi) sulle PMI di qualunque provvedimento che incida su di esse, anche se riferito a materie apparentemente estranee al settore delle attivita' produttive (ad esempio, norme in tema di ambiente, salute, ecc.).

In ogni caso, il Test PMI non costituisce un'analisi separata e aggiuntiva rispetto al normale percorso di analisi, ma ne forma parte integrante, permettendo di evidenziare, nell'ambito delle attivita' gia' svolte, gli effetti riferiti alle PMI. Di conseguenza, nel caso di provvedimenti rilevanti in termini di effetti sulle imprese, la specificita' delle PMI va presa in considerazione in ciascuna fase dell'Air, a partire dall'analisi delle motivazioni dell'intervento (nell'ambito della quale e' gia' opportuno stabilire, in via preliminare, se le PMI siano o meno interessate dai problemi individuati o se li condizionino in qualche modo), fino ad arrivare alla pianificazione delle attivita' di monitoraggio e valutazione (che dovrebbero evidenziare, laddove degni di nota, gli effetti differenziali prodotti dagli interventi sulle diverse tipologie di impresa). La realizzazione di una valutazione specifica per le PMI richiede tuttavia una speciale attenzione in alcune fasi dell'Air, e in particolare nella:

- definizione del contesto, con particolare riferimento alla identificazione dei destinatari (cfr. par. 5.1);
- elaborazione delle opzioni di intervento (cfr. par. 5.3);
- valutazione e comparazione delle opzioni (cfr. par. 5.4 e 5.5).

Alla illustrazione e comparazione degli effetti sulle PMI delle opzioni attuabili e' dedicata una sezione specifica della Relazione Air.

2.1 Identificazione dei destinatari

L'identificazione dei destinatari costituisce una fase fondamentale e, in qualche modo, preliminare del Test PMI, in quanto consente di verificare l'opportunita' di condurre, anche nelle fasi successive, una valutazione specifica per le imprese di minori dimensioni.

Mentre l'individuazione delle PMI tra i destinatari diretti dell'intervento risulta piuttosto agevole, la loro collocazione tra

quelli indiretti richiede un'analisi ad hoc, fondata sull'osservazione dei diversi fenomeni che possono avere, anche soltanto in via mediata, conseguenze sull'attività di impresa. Tra questi, è opportuno considerare, in particolare, quelli in grado di produrre effetti:

- a) sui consumatori che si rivolgono alle PMI;
- b) sulle imprese concorrenti delle PMI (o potenziali tali);
- c) sulle imprese con esse interdipendenti (ossia, utilizzatrici di prodotti delle PMI come input nei propri processi produttivi o, viceversa, produttrici di beni utilizzati come input nei processi produttivi delle PMI).

Una volta verificata la presenza di PMI tra i destinatari (diretti o indiretti) dell'intervento, queste vanno opportunamente quantificate e, laddove l'intervento in esame comporti effetti significativamente differenziati sulle diverse tipologie di impresa, distinte in sotto-categorie. A seconda delle circostanze, potrebbe essere ad esempio opportuno segmentare le PMI coinvolte dall'intervento sulla base di fattori quali:

- a) la dimensione⁵ ;

⁵ E' possibile ad esempio suddividere ulteriormente le PMI tra microimprese (1-9 addetti), piccole imprese da (10-49 addetti) e medie imprese (50-249 addetti).

- b) la forma giuridica;
- c) il settore di attività;
- d) la collocazione geografica.

Oltre alla numerosità, in questa fase di analisi preliminare può essere utile raccogliere anche altre informazioni quantitative in grado di esprimere il peso delle diverse sotto-categorie individuate (ad esempio, il numero di addetti, il fatturato, ecc.), in modo da ottenere un primo quadro delle caratteristiche delle imprese e dei settori coinvolti dall'intervento regolatorio oggetto di valutazione.

2.2 Elaborazione delle opzioni di intervento

Nel caso in cui l'analisi dei destinatari abbia mostrato che l'intervento può generare effetti rilevanti per le PMI, nella fase di elaborazione delle opzioni sarà necessario valutare, in relazione ad esse, il ricorso a soluzioni mirate e flessibili che consentano di rispettare il principio di proporzionalità.

La scelta delle misure da adottare dipenderà, caso per caso, dalle specifiche caratteristiche delle norme oggetto di valutazione. In particolare, laddove le PMI risultino tra i destinatari diretti dell'intervento, tra le opzioni da considerare sono ricomprese le seguenti:

- a) esenzioni totali: esclusione delle PMI dal campo di applicazione dell'intervento;
- b) esenzioni parziali: esclusione di alcune categorie di PMI (ad esempio, sulla base della dimensione o del settore di attività) dal campo di applicazione dell'intervento;
- c) esenzioni temporanee: fissazione di periodi di transizione che prevedano tempistiche più flessibili per le PMI per adeguarsi al nuovo regime;
- d) riduzioni: esenzione di tutte o di alcune categorie di PMI da particolari obblighi; semplificazione degli stessi (ad esempio, fissazione di requisiti di conformità meno stringenti o di obblighi di informazione ridotti); riduzione della relativa frequenza;
- e) aiuti finanziari diretti: previsione di rimborsi per compensare i costi affrontati dalle PMI per il passaggio al nuovo regime (laddove compatibili con la normativa vigente in materia di aiuti di Stato);
- f) azioni di supporto: campagne di informazione o formazione e altre forme di sostegno mirate per le PMI.

2.3 Valutazione e comparazione delle opzioni

Qualora le fasi precedenti dell'analisi abbiano mostrato che l'intervento regolatorio puo' generare effetti rilevanti per le PMI, la valutazione delle opzioni deve tenere in considerazione in modo specifico questo aspetto, analizzando (a livello qualitativo e, laddove possibile e opportuno, anche a livello quantitativo) in che misura gli effetti positivi e negativi associati a ciascuna si distribuiscano sulle imprese in funzione della relativa dimensione.

In questa fase assume particolare rilievo l'analisi dei costi associati alla nuova regolazione, i quali, come gia' evidenziato, possono pesare sulle PMI (e sulle microimprese in particolare) in modo sproporzionato rispetto alle imprese di maggiori dimensioni.

Nell'effettuare tale valutazione, e' necessario tenere presenti, in primo luogo, le diverse tipologie di costi diretti della regolazione:

- fiscali, ossia quelli che derivano dal versamento di somme di denaro alla PA (tasse, bolli, diritti, ecc.);
- di conformita' sostanziale, ossia quelli che derivano dall'adeguamento di comportamenti, di attivita', di processi produttivi o di prodotti (ad esempio, dall'adozione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro);
- amministrativi, ossia quelli che derivano dalla raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti (cfr. capitolo B di questa Appendice).

Oltre ai costi diretti, a seconda della natura dell'intervento, puo' essere inoltre opportuno considerare anche effetti indiretti e di piu' lungo periodo, e in particolare quelli legati a:

- fattori produttivi (accesso al credito, disponibilita' di particolari competenze sul mercato del lavoro, ecc.);
- comportamenti delle imprese concorrenti o interdipendenti;
- attitudini dei consumatori;
- innovazione;
- impatto concorrenziale, con particolare riferimento alla struttura del mercato e all'eventuale creazione o rafforzamento di barriere in ingresso in uscita (cfr. capitolo C di questa Appendice).

Infine, laddove dalla valutazione emerga un impatto negativo significativo sulle PMI per l'opzione successivamente scelta, l'amministrazione motivera' l'impossibilita' di introdurre regole meno onerose per questa categoria di imprese nella sezione della Relazione Air dedicata alla motivazione dell'opzione preferita.

3. Il "Test PMI" nella Vir

Coerentemente con quanto previsto per l'Air, nel corso della Vir occorre valutare in modo specifico l'impatto dei provvedimenti analizzati sulle PMI. Anche in questo caso, lo scopo e' quello di individuare eventuali sproporzioni di costo subite dalle PMI in relazione alle relative dimensioni (con particolare riferimento alle microimprese), al fine di identificare interventi di semplificazione e di "riequilibrio" del carico burocratico.

Il primo passo da compiere per realizzare questa valutazione e' rappresentato dalla verifica della presenza di PMI tra i destinatari dell'intervento. A tal fine, in analogia a quanto indicato per l'Air, e' necessario prendere in considerazione non soltanto le norme che si rivolgono in modo diretto alle imprese, ma anche quelle che possono incidere, sebbene in modo soltanto mediato, sulla loro attivita', producendo effetti sui consumatori, sulle imprese concorrenti o su quelle interdipendenti (committenti e fornitrici).

Una volta verificata la presenza di PMI tra i destinatari (diretti o indiretti) dell'intervento, queste vanno quantificate e segmentate in opportune sotto-categorie, distinguendo, laddove significativo per l'analisi degli effetti dell'intervento, in base alla dimensione, alla forma giuridica, al settore di attivita', alla collocazione geografica, ecc. Come nel caso dell'Air, in questa fase di analisi preliminare potrebbe essere utile rilevare, oltre alla numerosita', anche altre informazioni quantitative in grado di esprimere il peso

delle diverse sotto-categorie individuate, quali, ad esempio, la quota di addetti sul totale, il fatturato complessivo, ecc.

In ogni caso, per ciascuna sotto-categoria considerata vanno individuati e analizzati i principali effetti associati agli interventi, dedicando, come nel caso dell'Air, particolare attenzione a quelli negativi, i quali tendono piu' frequentemente a distribuirsi in modo sproporzionato in relazione alle dimensioni dell'impresa. Nell'effettuare tale analisi, oltre ai costi diretti della regolazione (fiscali, di conformita' sostanziale e amministrativi), puo' essere opportuno considerare anche gli eventuali effetti indiretti e di piu' lungo periodo, quali quelli legati alla disponibilita' dei fattori produttivi, all'impatto concorrenziale, ecc. (cfr. supra, par. 2.3).

Al fine di ottenere risultati utili all'individuazione di eventuali sproporzioni, gli effetti rilevati per le PMI (e quelli rilevati per le microimprese in particolare) vanno infine comparati con quelli rilevati per le altre imprese, rapportandoli a variabili significative della dimensione, quali il numero di addetti, il fatturato, ecc.

4. Test PMI e consultazioni

L'effettuazione di valutazioni specifiche per le PMI richiede, tanto nell'Air che nella Vir, la raccolta e l'analisi di informazioni mirate allo scopo. Cio' riguarda, oltre al ricorso a fonti statistiche e amministrative in grado di fornire questo tipo di dettaglio, anche la conduzione delle consultazioni.

Ai fini delle valutazioni da realizzare nell'ambito del Test PMI risulta infatti essenziale ottenere dagli stakeholders un feedback sui potenziali effetti delle proposte formulate dall'amministrazione sulle imprese di piccole e medie dimensioni (nel caso dell'Air) o sull'efficacia e sugli effetti degli interventi analizzati (nel caso della Vir), in particolare in relazione:

a) ai cambiamenti imposti dalla regolazione alle loro attivita' o ai loro prodotti;

b) alle relative conseguenze in termini di costi.

D'altra parte, al decrescere della dimensione aziendale aumentano le difficolta' di un coinvolgimento delle imprese nei processi di consultazione.

Nel corso delle consultazioni, nel caso di provvedimenti con effetti potenzialmente rilevanti per le PMI e' quindi importante:

1. favorire la presenza e la partecipazione attiva delle associazioni rappresentative delle PMI;

2. utilizzare in modo efficace strumenti di consultazione telematica (consultazioni online e forum);

3. valutare l'opportunita' di utilizzare metodi mirati al coinvolgimento delle PMI e a "basso costo" per queste ultime, quali focus group, tavoli di discussione, panel, studi di caso, ecc.

B. Gli oneri informativi

1. Cosa sono gli oneri informativi

In base all'articolo 14, comma 5-bis, della Legge 246/2005, per onere informativo si intende "qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione". In altri termini, un onere informativo consiste nell'obbligo, posto in capo a un'impresa o a un cittadino, di fornire informazioni sulla propria attivita'. Sono quindi esclusi dalla definizione tanto gli obblighi di natura fiscale, quanto gli obblighi relativi alla modifica di comportamenti, di attivita', di processi produttivi o di prodotti (cfr. Scheda 12).

Scheda 12 - Oneri informativi e costi amministrativi: definizioni
(DPCM 25 gennaio 2013)

"In base alle definizioni riconosciute a livello internazionale, i costi amministrativi sono i costi sostenuti dalle imprese e dai cittadini per adempiere a un onere (o "obbligo") informativo (OI), ossia all'obbligo giuridico di fornire informazioni sulla propria attivita'.

Un OI si configura quindi ogni qualvolta una norma imponga a determinate categorie di cittadini o di imprese (o alla generalita' degli stessi) di raccogliere, produrre, elaborare, trasmettere o conservare informazioni e documenti, anche nel caso di provvedimenti che generino benefici per i destinatari (come, ad esempio, nel caso di domande di sussidio).

Per generare un OI non e' necessario che ai cittadini o alle imprese sia richiesta la trasmissione di informazioni ad autorita' pubbliche. Talora, infatti, le norme impongono ai soggetti interessati di raccogliere informazioni da conservare per essere fornite su richiesta o verificate in caso di ispezione (come, ad esempio, nel caso della tenuta di registri).

Non rientrano viceversa nella definizione di OI ne' gli obblighi di natura fiscale, ossia quelli che consistono nel versamento di somme di denaro a titolo di imposte di varia natura, ne' gli obblighi relativi alla modifica di comportamenti, di attivita', di processi produttivi o di prodotti (quali, ad esempio, l'adozione di misure di prevenzione in materia di salute e sicurezza sul lavoro)".

2. La valutazione degli oneri informativi nell'Air

Le relazioni Air devono dare conto, in un'apposita sezione⁶, degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

⁶ Art. 14, c. 5-bis della Legge 28 novembre 2005, n. 246, cosi' come modificata dalla Legge 11 novembre 2011, n. 180 "Norme per la tutela della liberta' d'impresa. Statuto delle imprese".

La finalita' di questa previsione e' quella di evitare un carico burocratico eccessivo per i destinatari delle norme, eliminando e prevenendo l'introduzione di oneri ridondanti o sproporzionati rispetto alla tutela degli interessi pubblici.

In attuazione dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180, i criteri da seguire per individuare gli oneri informativi e stimare i relativi costi ai fini della redazione della Relazione Air sono stati stabiliti con il DPCM 25 gennaio 2013, "Criteri per l'effettuazione della stima dei costi amministrativi di cui al comma 5-bis dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, ai sensi del comma 3, dell'articolo 6 della legge 11 novembre 2011, n. 180".

Il decreto contiene un documento di linee guida, cui si rimanda per la descrizione degli aspetti tecnici, che accompagna le amministrazioni responsabili nel percorso di quantificazione, illustrando le fasi e i singoli passi operativi da svolgere (cfr. Scheda 13). Al fine di fornire alle amministrazioni un parametro di riferimento, il documento contiene anche una griglia di costi standard, costruita sulla base dei risultati delle passate attivita' di misurazione, cui fare riferimento per la produzione delle stime.

Scheda 13 - Fasi del processo di stima dei costi amministrativi (DPCM
25 gennaio 2013)

Per stimare i costi amministrativi e' necessario individuare, in ciascun nuovo provvedimento, le disposizioni che introducono o eliminano obblighi informativi rispetto alla disciplina precedente. La successiva quantificazione deve essere realizzata considerando che i costi associati annualmente a un obbligo informativo dipendono dal

costo medio dello stesso e dal numero di volte in cui questo e' realizzato nell'anno:

Costi amministrativi annuali = Costo medio Obbligo informativo x
Numero annuo adempimenti

Il percorso per individuare e per stimare i costi sulla base di questa formula puo' essere articolato in dieci passi operativi, a loro volta riconducibili a quattro distinte fasi di analisi:

Parte di provvedimento in formato grafico

Le linee guida contenute nel DPCM 25 gennaio 2013 illustrano nel dettaglio ciascun passo operativo, riportando una serie di indicazioni puntuali e di esempi utili al processo di stima.

3. La valutazione degli oneri informativi nella Vir

Coerentemente con le valutazioni operate nel corso dell'Air (cfr. par. 2), anche nel caso della Vir va verificato il carico di oneri (o obblighi) informativi, ossia di adempimenti relativi alla "raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti", generato dai provvedimenti analizzati.

La finalita' e' quella di individuare possibili margini di semplificazione nella regolazione vigente attraverso la eliminazione o riduzione degli oneri ridondanti o sproporzionati rispetto alla tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Il primo passo da realizzare a tal fine e' costituito dall'individuazione, negli atti normativi sottoposti a valutazione, delle disposizioni che impongano oneri informativi a carico di cittadini o imprese.

Una volta individuati e analizzati tali oneri, ai fini di una prima valutazione, di carattere qualitativo, e' possibile ricorrere alla checklist proposta dal DPCM 25 gennaio 2013 per le analisi dei nuovi provvedimenti, opportunamente riadattata in funzione di un'analisi della disciplina vigente (cfr. Scheda 14).

Scheda 14 - Checklist per l'analisi qualitativa degli oneri amministrativi (DPCM 25 gennaio 2013)

Parte di provvedimento in formato grafico

Laddove utile e proporzionato rispetto alla portata degli interventi analizzati, oltre a un'illustrazione degli oneri informativi imposti a cittadini e imprese e a una loro valutazione di tipo qualitativo, puo' essere opportuno pervenire a una quantificazione dei costi ad essi associati.

La quantificazione offre infatti un parametro piu' oggettivo per l'individuazione delle principali esigenze di semplificazione del quadro regolatorio vigente, restituendo informazioni sul peso di ciascun adempimento e delle attivita' che i soggetti regolati svolgono per rispettarlo ed evidenziando, cosi', in modo immediato i nodi di complicazione da affrontare in via prioritaria.

La metodologia per quantificare gli oneri amministrativi piu' diffusa in Europa e' costituita dallo Standard cost model (SCM), utilizzata da alcuni anni anche in Italia dal Dipartimento della funzione pubblica nelle attivita' di misurazione degli oneri amministrativi (MOA).

Nella versione originaria, rivolta agli adempimenti a carico delle imprese, essa si basa su una rilevazione dei costi sostenuti per svolgere gli adempimenti amministrativi derivanti sia dal ricorso a eventuali intermediari (costi esterni) sia dal tempo dedicato dal personale interno (costi interni), ed e' realizzata attraverso la consultazione di esperti e indagini presso le imprese. Analogamente, per le misurazioni dedicate ai cittadini, i successivi adattamenti della metodologia si basano sulla rilevazione dei tempi impiegati per lo svolgimento degli adempimenti e delle eventuali spese vive

collegate (ad esempio, i costi di trasporto sostenuti per raggiungere gli uffici pubblici).

Per una descrizione dettagliata della metodologia e un approfondimento sugli aspetti tecnici delle rilevazioni condotte dal Dipartimento della funzione pubblica si rimanda alla documentazione sulla MOA predisposta dal Dipartimento per la funzione pubblica .

C. L'impatto concorrenziale

1. Perché una valutazione specifica dell'impatto concorrenziale

E' evidente come, tra gli impatti da valutare sui destinatari diretti e indiretti degli interventi normativi, quelli concorrenziali siano di sostanziale importanza per qualificare in modo positivo l'intervento pubblico. Al riguardo, in queste linee guida si condividono l'approccio e le indicazioni operative elaborate in materia dall'OCSE⁷ .

⁷ ". Government action routinely is designed to promote and protect important public policy goals. There usually are multiple ways to achieve these goals. Because consumers typically are better off when there is more, rather than less, competition, it is valuable to assess effects on competition when considering these options. Such assessments are best performed early in the process of developing policies ." .Cfr. Introduzione a OECD, "Manuale per la valutazione dell'impatto concorrenziale della regolazione", Voll. 1 e 2 (disponibile sul sito www.oecd.org/competition/toolkit), cui si rinvia per una illustrazione approfondita della valutazione di impatto concorrenziale.

Peraltro, anche sulla base di quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 14, Legge 28 novembre 2005, n. 246, tra gli impatti piu' significativi di cui tenere sempre conto nel corso di un'Air, vi sono quelli di tipo concorrenziale. Inoltre, anche a fronte di quanto disposto dall'art. 7 del Regolamento, l'analisi d'impatto concorrenziale e' condizione necessaria per un'eventuale richiesta di esenzione dall'Air: e' possibile infatti chiedere l'esenzione solo per quei provvedimenti che, all'esito di tale analisi, risultano avere un impatto non rilevante sulla concorrenza.

Conseguentemente, la valutazione dell'impatto concorrenziale, indipendentemente dalla tipologia di provvedimento in esame, si articola in due fasi:

a) L'applicazione preliminare di un "Test concorrenziale", volto a evidenziare se le disposizioni che si intendono introdurre, (cosi' come risultano dall'opzione preferita), sono potenzialmente suscettibili di restringere la concorrenza, e a identificare i possibili correttivi che, nel rispetto degli obiettivi perseguiti dall'intervento, possono ridurre o eliminare i potenziali pregiudizi alla concorrenza.

b) Una valutazione piu' approfondita, laddove la risposta ad almeno una delle domande di cui si compone il Test sia affermativa.

Inoltre, il Regolamento stabilisce che, con specifico riferimento ai disegni di legge governativi e i regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attivita' economiche, la Relazione Air e' trasmessa dall'amministrazione proponente al DAGL successivamente all'acquisizione del parere dell'Autorita' garante della concorrenza e del mercato⁸ , unitamente a tale parere. L'individuazione dei disegni di legge o regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attivita' economiche va appunto eseguita attraverso il Test concorrenziale: in relazione alle proposte che, all'esito del Test, risultano potenzialmente dannose per la concorrenza l'amministrazione chiede il parere di cui all'art. 34, decreto-legge 201/2011. La valutazione approfondita di cui alla lett. b) e' dunque effettuata, per i disegni di legge governativi o i

regolamenti, sulla base del parere dell'Autorita' garante della concorrenza e del mercato. Restano, naturalmente, ferme tutte le prerogative che la legge attribuisce a tale Autorita'. All'esito del parere dell'Autorita', l'amministrazione proponente ha, quindi, la possibilita' di eliminare o comunque alleviare l'eventuale impatto anticoncorrenziale della proposta d'intervento, adeguando opportunamente le previsioni ivi contenute secondo i suggerimenti eventualmente avanzati dall'Autorita'. Nella Relazione Air occorre dare conto, per ogni domanda di cui si compone il Test concorrenziale, delle valutazioni svolte dall'amministrazione; inoltre, sono indicate le modifiche eventualmente apportate all'opzione preferita a seguito del parere reso dall'Autorita' garante della concorrenza e del mercato.

⁸ Ai sensi dell'articolo 34 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

2. L'impatto concorrenziale nell'Air

Come gia' per il Test PMI, la premessa per la fattibilita' dell'analisi d'impatto concorrenziale e' che nelle fase precedenti dell'Air si siano individuati in modo analitico i destinatari diretti e indiretti dell'intervento di regolazione: cio' costituisce un vero e proprio pre-requisito senza il quale l'analisi di impatto concorrenziale non e' concretamente attuabile.

Il "Test concorrenziale", coerentemente con quanto riportato nel relativo manuale dell'OCSE, si articola quindi su quattro domande che occorre porsi in riferimento agli effetti dell'intervento proposto:

- a) Si introducono limiti al numero e alla varieta' dei fornitori?
- b) Si limita la capacita' concorrenziale dei fornitori?
- c) Si riducono gli incentivi delle imprese a competere in maniera adeguata ed efficace?
- d) Si limitano le possibilita' di scelta e le informazioni disponibili ai consumatori?

Sul tema, la Relazione Air e' tenuta a dare conto delle valutazioni che, in riferimento a ogni domanda, l'amministrazione ha svolto. Le relative valutazioni devono, quindi, riferirsi quantomeno all'opzione preferita, sebbene sia opportuno che l'amministrazione applichi il Test concorrenziale a tutte le opzioni attuabili. In tal modo, infatti, essa ha la possibilita' di individuare in tempo utile i possibili danni alla concorrenza associati a ogni alternativa considerata, disponendo di una valutazione che puo' orientare l'elaborazione e la scelta della proposta finale.

Di seguito si illustra nel dettaglio ognuna delle domande che compongono il Test.

- a) Si introducono limiti al numero e alla varieta' dei fornitori?

Sono suscettibili di comprimere la concorrenza e aumentare il rischio di collusione tra le imprese rimanenti, tutte quelle regole che prevedono limitazioni, anche indirette, al numero d'imprese che possono entrare in un mercato e fornire beni e servizi. E' evidente poi che, oltre ai potenziali entranti sul mercato, tali norme danneggiano i consumatori, sia perche' favoriscono un aumento dei prezzi, sia perche' riducono l'incentivo all'innovazione e alla ricerca tecnologica. Rientrano in questa categoria le regole che:

- garantiscono diritti esclusivi a un'impresa per la fornitura di determinati beni o servizi, creando di fatto situazioni di monopolio. A meno di particolari situazioni (ad esempio, risorse non duplicabili, che giustificano i c.d. "monopoli naturali"), tali diritti dovrebbero essere evitati o, se effettivamente necessari, limitati nella durata, considerati i danni provocati ai consumatori.

- Richiedono licenze, permessi o autorizzazioni che consentono di operare su un certo mercato solo ad imprese che rispettano determinati requisiti imposti dalla stessa norma.

- Limitano la capacita' di fornitura di determinati beni o servizi per alcuni tipi di imprese.

- Aumentano in maniera significativa i costi di entrata o di uscita dal mercato per le imprese.

- Creano una barriera geografica alla capacita' delle imprese di fornire beni o servizi, all'investimento di capitali o al processo di fornitura.

b) Si limita la capacita' concorrenziale dei fornitori?

Rientrano in questa categoria le regole che:

- Limitano la capacita' delle imprese di fissare i prezzi dei beni o servizi forniti.

- Limitano la liberta' delle imprese di pubblicizzare o commercializzare i propri beni o servizi.

- Istituiscono criteri di misurazione della qualita' del prodotto che comportino vantaggi per determinati operatori rispetto ai concorrenti, o che risultano superiori al livello prescelto da consumatori informati.

- Aumentano in maniera significativa i costi di produzione per alcune imprese rispetto ad altre (in particolare trattando i nuovi entranti sul mercato in maniera diversa rispetto agli operatori gia' presenti sullo stesso mercato).

c) Si riducono gli incentivi delle imprese a competere in maniera adeguata ed efficace?

Rientrano in questa categoria le regole che:

- Creano un regime di auto-regolazione (cioe' di definizione e verifica delle regole di condotta dei soggetti appartenenti a un settore a un ordine o un'associazione professionale) o co-regolazione (che si verifica quando si attribuisce un riconoscimento normativo a regole formulate almeno in parte da associazioni imprenditoriali o professionali): in questi casi, anche a fronte di possibili benefici (ad esempio, maggiore flessibilita' nell'aggiornamento di standard e prescrizioni; incentivi all'innovazione, ecc.) occorre verificare i possibili rischi anticoncorrenziali derivanti dall'adozione di norme che riducono gli incentivi a competere o che fissano requisiti di qualificazioni tali da limitare l'entrata sul mercato di nuovi soggetti.

- Richiedono o incoraggiano la diffusione d'informazioni sulla produzione, sui prezzi, sulle vendite o sui costi del fornitore (con i conseguenti rischi di collusione anche tacita).

- Esentano l'attivita' di un determinato settore o gruppo d'imprese dall'applicazione della normativa nazionale sulla concorrenza.

d) Si limitano le possibilita' di scelta e le informazioni disponibili ai consumatori?

Rientrano in questa categoria le regole che:

- Limitano la capacita' di scelta del fornitore da parte dei consumatori.

- Riducono la mobilita' dei clienti tra i vari fornitori di beni o servizio, aumentando i costi per passare a un fornitore diverso.

- Modificano in maniera sostanziale le informazioni necessarie ai consumatori per effettuare scelte efficienti di acquisto.

Per i provvedimenti non sottoposti al parere dell'Autorita' Antitrust, nel caso in cui la risposta ad almeno una delle domande che costituiscono il Test sia positiva, l'amministrazione approfondisce gli impatti concorrenziali dell'intervento proposto, anche attraverso l'ausilio della consultazione e rivede il contenuto dell'opzione scelta in modo da eliminare o ridurre gli effetti anticoncorrenziali. Della valutazione svolta si da' conto nella Relazione Air.

3. L'impatto concorrenziale nella Vir

Coerentemente con quanto previsto per l'Air, nel corso della Vir occorre valutare in modo specifico l'impatto concorrenziale dei provvedimenti analizzati. L'obiettivo dell'analisi e' quello di verificare se l'introduzione della norma (o di un insieme di norme) abbia ristretto la concorrenza al fine di identificare possibili correttivi che, nel rispetto degli obiettivi perseguiti dall'intervento, possono ridurre o eliminare i pregiudizi alla concorrenza.

Anche nel caso della Vir, il "Test concorrenziale", si articola nelle quattro domande che occorre porsi in riferimento agli impatti effettivi dell'intervento (o dell'insieme degli interventi analizzati). In particolare, occorre approfondire se e come l'introduzione della norma abbia prodotto:

- a) Limiti al numero e alla varieta' dei fornitori.
- b) Limiti alla capacita' concorrenziale dei fornitori.
- c) Riduzione agli incentivi delle imprese, a competere in maniera adeguata ed efficace.
- d) Limiti alle possibilita' di scelta e alle informazioni disponibili ai consumatori.

Il primo passo da compiere per realizzare questa valutazione e' rappresentato dalla verifica puntuale dei destinatari dell'intervento prendendo in considerazione le norme che possono incidere, anche se in modo soltanto mediato, sugli assetti concorrenziali, producendo effetti sui consumatori o sulle imprese. Come per l'Air, nel caso in cui la risposta ad almeno una delle domande che costituiscono il Test sia positiva, l'amministrazione approfondisce gli impatti concorrenziali delle norme oggetto di valutazione, anche al fine di proporre modifiche normative che eliminino o riducano gli effetti anticoncorrenziali che si sono verificati. Della valutazione svolta si da' conto nella Relazione Vir.

D. Il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

1. Cos'e' il "livello minimo di regolazione europea"

I commi 24-bis, 24-ter e 24-quater, dell'articolo 14 della Legge 28 novembre 2005, n. 246 stabiliscono che gli atti di recepimento di direttive europee non possono introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse. Il superamento di tali livelli (noto anche come "gold-plating") e' consentito unicamente in relazione a circostanze eccezionali valutate nella relazione Air. Le amministrazioni danno conto, pertanto, del rispetto del livello minimo di regolazione, ovvero motivano le ragioni che rendono necessaria l'introduzione o il mantenimento di un livello superiore a quello minimo.

I richiamati commi 24-bis e seguenti riguardano l'introduzione e il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dall'atto europeo e trovano, pertanto, applicazione sia nel caso in cui la direttiva europea da recepire si inserisca in un ambito non ancora disciplinato - neanche parzialmente - a livello nazionale, sia nel caso in cui la direttiva europea si inserisca in un contesto gia' totalmente o parzialmente regolato da normativa nazionale.

Per ciascun atto, il livello minimo di regolazione da rispettare e' determinato dalla direttiva europea da recepire.

La definizione del livello minimo si desume dal medesimo comma 24-ter, che specifica gli elementi di cui le amministrazioni devono tener conto nel recepimento delle direttive europee al fine di non introdurre o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse. In particolare, in base al comma 24-ter costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi:

- l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive;

- l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari;

- l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi piu' gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

Da un punto di vista operativo, occorre distinguere i seguenti casi:

1) la direttiva europea specifica uno o piu' elementi di cui al comma 24-ter; in tali casi, qualunque superamento operato in sede di recepimento va giustificato seguendo la procedura descritta di seguito al par. 2;

2) la direttiva europea non specifica alcuno degli elementi di cui al comma 24-ter e non ne rimette la definizione agli Stati Membri; in tal caso, l'assenza di previsioni circa requisiti, standard, oneri, obblighi, sanzioni, costituisce il livello minimo di regolazione e l'introduzione o il mantenimento di un livello di regolazione superiore va giustificato con le modalita' indicate di seguito al par. 2;

3) la direttiva europea contempla diverse alternative in ordine agli elementi di cui al comma 24-ter, rimettendo la scelta agli Stati; in tal caso, le amministrazioni, al fine di individuare il livello minimo di regolazione, effettuano un'analisi comparativa delle diverse alternative. L'analisi, fondata sulla valutazione dei costi di ogni alternativa per i destinatari, e' volta all'individuazione di quella meno onerosa per i destinatari stessi, la quale costituisce il livello minimo di regolazione; anche in tal caso, l'introduzione o il mantenimento di un livello di regolazione superiore va giustificato con le modalita' indicate di seguito al par. 2;

4) la direttiva europea demanda alle autorita' nazionali la definizione degli elementi di cui al comma 24-ter; in tal caso, il livello minimo di regolazione non e' predeterminato dalla direttiva. Per i provvedimenti sottoposti ad Air, le amministrazioni dovranno comunque privilegiare le opzioni che garantiscano minori oneri, standard, requisiti e obblighi per i destinatari, anche attraverso la definizione di procedure e meccanismi operativi che assicurino minori oneri e tempi di attesa per i destinatari.

Scheda 14 - Esempio di individuazione dei livelli minimi di regolazione

Esempio n. 1

Una nuova direttiva europea prevede che l'avvio di un'attivita' imprenditoriale sia subordinato alla presentazione di una autocertificazione da parte dell'interessato alla pubblica amministrazione.

In tal caso, la direttiva esplicita il livello minimo. Qualunque adempimento diverso dall'autocertificazione introdotto in sede di recepimento costituirebbe un superamento del livello minimo di regolazione che andrebbe giustificato.

Esempio n. 2

Una nuova direttiva europea non prevede adempimenti formali per avviare un'attivita' economica in un determinato mercato, ne' rimette tale scelta agli Stati Membri.

In tal caso, la direttiva non prevede alcuna procedura amministrativa per l'avvio dell'attivita', per cui l'assenza di qualunque adempimento costituisce il livello minimo di regolazione. Se l'amministrazione ritiene necessario introdurre, in sede di recepimento, un procedimento volto all'avvio dell'attivita', dovra' giustificarne l'adozione.

Esempio n. 3

Una nuova direttiva europea individua i requisiti inderogabili per poter svolgere una determinata attivita', lasciando agli Stati Membri il compito di definire la relativa procedura di avvio.

I requisiti specificamente previsti dalla direttiva costituiscono un livello minimo: se la norma di recepimento nazionale individua requisiti ulteriori, questi costituiscono un superamento di tale livello. Al contrario, l'amministrazione nazionale puo' definire autonomamente le procedure e gli adempimenti relativi all'avvio dell'attivita' e nel farlo confrontera' le diverse opzioni tenendo conto anche dei costi per i destinatari.

2. Giustificazione del superamento del "livello minimo di regolazione europea" nell'Air

Qualora si renda necessario superare il livello minimo di regolazione definito da una direttiva europea, ovvero mantenere un livello di regolazione superiore a quello previsto da una sopravvenuta direttiva in via di recepimento, l'amministrazione deve giustificare tale scelta, dando conto della sussistenza di circostanze eccezionali che giustificano tale superamento.

Nell'ambito dell'Air la valutazione delle opzioni che prevedono un superamento del livello minimo di regolazione europeo e' integrata con le seguenti indicazioni:

1) valutazione dei maggiori oneri derivanti da requisiti, standard e obblighi da introdurre o mantenere in sede di recepimento e ulteriori rispetto al livello minimo di regolazione previsto dalla normativa europea. La valutazione e' svolta attraverso le seguenti fasi:

a. descrizione dei maggiori oneri, standard, requisiti e obblighi introdotti;

b. individuazione delle categorie di destinatari su cui essi ricadono;

c. stima (di regola, riferita ad un anno solare) dei costi associati agli standard, requisiti e obblighi ulteriori rispetto a quelli che costituiscono il livello minimo di regolazione, tenendo anche conto di sanzioni, procedure o meccanismi operativi previsti;

2) valutazione dell'eventuale estensione dell'ambito soggettivo, stimando il numero e la tipologia dei soggetti ai quali sono estesi oneri, standard, requisiti e obblighi, rispetto a quanto stabilito dalla direttiva in via di recepimento.

3) descrizione e valutazione (di regola, riferita ad un anno solare) dei benefici che derivano dal superamento del livello minimo di regolazione e ne giustificano la necessita'. La valutazione, preferibilmente quantitativa, tiene conto del numero e della tipologia di soggetti coinvolti; essa evidenzia i motivi per cui la soluzione proposta consente di raggiungere gli obiettivi perseguiti imponendo i minori costi di adeguamento possibili.

Anche nei casi in cui non e' previsto lo svolgimento dell'Air, l'amministrazione segue le indicazioni contenute in questo paragrafo: gli esiti del processo valutativo sono riportati nella relazione illustrativa, in modo da descrivere le circostanze eccezionali che giustificano il superamento del livello minimo di regolazione.

3. Valutazione del superamento del "livello minimo di regolazione europea" nella Vir

La scelta relativa all'eventuale mantenimento di un livello di regolazione superiore a quello definito dalla normativa europea si presenta non solo durante l'introduzione di una nuova norma (e, quindi, nell'Air), ma anche durante la Vir. Quest'ultima costituisce, a ben vedere, una opportunita' ancora piu' significativa per individuare in modo sistematico i casi in cui la normativa nazionale impone oneri, standard, requisiti e obblighi inutilmente piu' gravosi rispetto a quanto previsto dalla corrispondente disciplina europea e, dunque, rappresenta un'occasione per verificare la loro perdurante utilita', anche alla luce delle modifiche nel frattempo intervenute

sia nella normativa europea che in quella nazionale.

A tal fine, fermi restando i criteri di valutazione previsti nella Vir (cfr. par. 9.5), l'amministrazione valuta, con il supporto della consultazione degli stakeholders, gli effetti specificamente prodotti dal gold-plating, in termini di benefici ottenuti a fronte dei maggiori costi imposti ai destinatari. In particolare, la valutazione deve dimostrare il valore aggiunto, anche in chiave comparata, delle disposizioni non strettamente necessarie per il recepimento della legislazione dell'UE. All'esito di tale valutazione, l'amministrazione considera, per ogni disposizione che costituisce un superamento del livello minimo di regolazione europea, l'opportunità di mantenere o meno il gold-plating.

Ai risultati di tale valutazione e' data evidenza specifica nella Relazione Vir, la quale contiene anche la giustificazione del mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli definiti dalla normativa europea.

Appendice 2 - Checklist per lo svolgimento dell'Air

La checklist Air illustra le domande piu' significative da porsi nello svolgimento dell'Air, in modo da garantirne completezza ed efficacia nel supportare il processo decisionale. La sua funzione e', quindi, quella di offrire uno strumento operativo alle amministrazioni statali per la realizzazione dell'analisi.

La checklist e' organizzata sulla base delle fasi di cui si compone logicamente il processo di Air. Nello svolgimento dell'analisi va tenuto presente che, sebbene tali fasi siano in qualche modo sequenziali, il percorso di Air e' per sua natura iterativo: ciascuna fase puo' far emergere considerazioni ed evidenze che possono suggerire un ripensamento dei risultati di una fase precedente⁹.

⁹ Ad esempio, la verifica di un impatto eccessivo, in termini di costo, delle opzioni considerate sulle PMI potrebbe comportare la formulazione di ipotesi di mitigazione o esenzione in favore delle imprese di minori dimensioni, suggerendo di rivalutare la definizione delle opzioni di intervento. Allo stesso modo, l'eventuale scelta di un target riferito agli indicatori di efficacia potrebbe dipendere dal contenuto delle opzioni.

La checklist si compone di brevi domande e di box di approfondimento, in cui si chiariscono i punti che in genere risultano particolarmente critici per le amministrazioni. Essa e' in primo luogo uno strumento di supporto per l'amministrazione che svolge l'Air: non e' quindi solo volta ad assicurare il rispetto formale delle fasi dell'analisi, ma anche a porsi le "domande giuste" nel corso dell'istruttoria normativa, in modo da favorire l'acquisizione di informazioni sui principali impatti attesi dell'intervento, prima che sia definito lo schema di provvedimento.

In tal senso, le risposte alle domande poste possono essere fornite solo grazie ad un lavoro che accompagna l'iter normativo e che, dunque, precede l'elaborazione delle relazioni di accompagnamento allo schema di provvedimento. La checklist va intesa, quindi, come un ordinario strumento di lavoro a disposizione dell'amministrazione nel suo complesso, poiche' un'analisi preventiva degli impatti normativi richiede una pluralita' di conoscenze e un lavoro congiunto, che non puo' prescindere dalla collaborazione delle direzioni e degli uffici con competenze specifiche nelle materie oggetto di intervento.

Parte di provvedimento in formato grafico

Appendice 3 - Checklist per lo svolgimento della Vir

La checklist Vir illustra, per ognuna delle fasi di cui si compone il percorso di verifica d'impatto della regolazione (Vir), le domande piu' significative da porsi, in modo da garantire completezza e qualita' dell'analisi.

La sua funzione e', quindi, quella di offrire uno strumento operativo che accompagni la realizzazione della verifica. Essa segue il percorso disegnato nelle Linee guida e si compone di brevi domande e di box di approfondimento, in cui si chiariscono i punti che in genere risultano particolarmente critici per le amministrazioni.

La checklist e' organizzata sulla base delle fasi di cui si compone logicamente il processo di Vir. Nello svolgimento della verifica va tenuto presente che, sebbene tali fasi siano in qualche modo sequenziali, il percorso di Vir e' per sua natura iterativo: ciascuna fase puo' far emergere considerazioni ed evidenze che possono suggerire un ripensamento dei risultati di una fase precedente.

La checklist e' quindi soprattutto uno strumento di supporto per l'amministrazione che svolge la Vir: essa non e' solo volta a garantire il rispetto formale delle fasi della verifica, ma anche a porsi le "domande giuste" nel corso della valutazione, in modo da trarre utili elementi e lezioni per migliorare il disegno, l'organizzazione e la realizzazione delle Vir.

In tal senso, la checklist va intesa come un ordinario strumento di lavoro a disposizione dell'amministrazione nel suo complesso, poiche' la verifica degli impatti normativi richiede una pluralita' di conoscenze e un lavoro congiunto, che non puo' prescindere dalla collaborazione degli uffici con competenze specifiche nelle materie oggetto di intervento.

Parte di provvedimento in formato grafico

Appendice 4 - Modello di Piano biennale Vir

PIANO BIENNALE VIR DEL MINISTERO [...] - [ANNI]

Parte di provvedimento in formato grafico

Allegato 2

Modello di Relazione Air
Provvedimento:
Amministrazione competente:
Referente dell'amministrazione competente:

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Fornire, al massimo in 2 pagine, una sintesi semplice e comprensibile della valutazione effettuata (le motivazioni dell'intervento; gli obiettivi perseguiti; le consultazioni effettuate; l'opzione scelta e i relativi impatti).

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

In questa sezione si descrive il contesto in cui si inserisce l'intervento normativo. Si illustrano le esigenze e le criticita' di tipo normativo, amministrativo, economico, sociale, ambientale e territoriale constatate nella situazione attuale, anche tenuto conto del mancato conseguimento degli effetti attesi da altri provvedimenti. Si riportano, inoltre, le evidenze di tipo quantitativo che hanno supportato l'analisi, anche con riferimento al numero dei potenziali destinatari, pubblici e privati,

dell'intervento, indicando le fonti informative utilizzate.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

In questa sezione si riportano gli obiettivi che hanno guidato la formulazione dell'intervento normativo, gerarchicamente e temporalmente articolati e coerenti con i problemi di cui alla sezione 1.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Si riportano gli indicatori, preferibilmente quantitativi, associati agli obiettivi e i relativi valori di riferimento.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

In questa sezione si descrivono le opzioni di intervento, inclusa l'opzione zero, considerate nel corso dell'analisi di impatto. In caso di recepimento di norme europee e di attuazione di deleghe legislative, l'opzione zero e' considerata solo ai fini della valutazione delle opzioni alternative (cfr. Sez. 4).

Si illustra inoltre la valutazione preliminare delle opzioni descritte, con riguardo a: vincoli normativi; efficacia; proporzionalita'; fattibilita' (anche riferita alla disponibilita' di risorse e ai tempi di attuazione). Si indicano, quindi, le opzioni che sono state considerate attuabili.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Si illustrano i risultati della comparazione delle opzioni attuabili:

- principali impatti (benefici e costi attesi) per ciascuna categoria di destinatari di cui alla sezione 1;
- principali impatti (benefici e costi attesi) per la collettivita';
- distribuzione temporale degli effetti considerati.

4.2 Impatti specifici

Si riporta la eventuale valutazione dei seguenti impatti:

- A. Effetti sulle PMI (Test PMI)
- B. Effetti sulla concorrenza
- C. Oneri informativi
- D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Si riporta la motivazione dell'opzione preferita alla luce della valutazione e comparazione svolta.

5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

In riferimento all'opzione preferita si illustra la valutazione delle condizioni giuridiche, organizzative, finanziarie, economiche, sociali e amministrative che possono incidere in modo significativo sulla concreta attuazione dell'intervento e sulla sua efficacia. Sono indicati i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio, specificandone le rispettive funzioni.

5.2 Monitoraggio

Si descrive il sistema di monitoraggio dell'intervento, specificando i soggetti responsabili, le modalita' e la periodicit  con cui saranno raccolti ed elaborati i dati e le informazioni relative agli indicatori di cui alla Sez. 1. Tali informazioni sono utilizzate anche ai fini della Vir.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

In questa sezione si da' conto delle consultazioni svolte nelle varie fasi dell'analisi, riportando in particolare:

1. Una descrizione delle consultazioni svolte e delle relative modalita' di realizzazione;
 2. L'elenco dei soggetti che hanno partecipato a ciascuna delle consultazioni;
 3. I periodi in cui si sono svolte le consultazioni;
 4. I principali risultati emersi dalle consultazioni.
- Nelle consultazioni non rientrano i pareri di organi istituzionali.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Si illustrano il gruppo di lavoro, indicando gli uffici e le professionalita' coinvolte, anche di amministrazioni diverse da quella competente, nonche' le eventuali consulenze esterne. Si descrivono le tappe del percorso di analisi, con indicazione delle eventuali difficolta' incontrate.

Allegato 3

Modello di Relazione Vir
Provvedimento/i oggetto di valutazione:
Amministrazione competente:
Referente dell'amministrazione competente:

SINTESI DELLA VIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Fornire, al massimo in 2 pagine, una sintesi semplice e comprensibile della valutazione effettuata (cosa e perche' si e' valutato, consultazioni effettuate, principali domande di valutazione e principali risultati, indicazioni conclusive).

1. OGGETTO DELLA VALUTAZIONE

In questa sezione si illustrano sinteticamente il provvedimento o i provvedimenti sottoposti a valutazione e il motivo per cui si e' ritenuto di svolgere la Vir.

2. SITUAZIONE ATTUALE

Si riporta l'analisi del contesto di riferimento, in relazione agli aspetti di natura giuridica, economica, sociale, ambientale e territoriale, e dei principali problemi riscontrati. L'analisi e' corredata da evidenze qualitative e quantitative, indicando le relative fonti informative. Si descrive, inoltre, il grado di attuazione della normativa in esame, con riferimento, se del caso, ai diversi livelli istituzionali coinvolti, illustrando le ragioni per le quali si sono riscontrate eventuali difficolta' attuative.

3. LOGICA INIZIALE DELL'INTERVENTO

In questa sezione e' illustrata la ricostruzione della logica iniziale dell'intervento, indicando: i problemi che si intendevano affrontare, gli obiettivi che si intendevano conseguire, gli strumenti e le azioni previste per conseguire gli obiettivi, i destinatari direttamente e indirettamente coinvolti e i risultati attesi. Si descrive inoltre l'evoluzione del contesto rispetto alla situazione antecedente l'intervento.

4. CRITERI E DOMANDE DI VALUTAZIONE

In questa sezione sono riportate le domande di valutazione formulate, anche sulla base delle consultazioni effettuate, in relazione ai quattro criteri fondamentali (efficacia, efficienza, rilevanza, coerenza), agli impatti specifici (effetti sulle PMI, oneri amministrativi, effetti sulla concorrenza, gold-plating), laddove applicabili, nonche' a quelli ulteriori, eventualmente rilevanti (equita', supporto alla ricerca e innovazione, sostenibilita', pari opportunita', ecc.).

5. VALUTAZIONE

In questa sezione sono illustrati modalita' e risultati delle valutazioni effettuate sulla base dei criteri e delle domande adottati (cfr. sezione 4).

- 5.1 Valutazione dell'efficacia
- 5.2 Valutazione dell'efficienza
- 5.3 Valutazione della rilevanza
- 5.4 Valutazione della coerenza
- 5.5 Valutazioni d'impatti specifici (eventuale)
- 5.6 Altre valutazioni (eventuale)

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In questa sezione sono riportate e motivate le principali conclusioni delle valutazioni effettuate. Sono altresì riportate indicazioni e raccomandazioni, in termini di contributo al processo decisionale per futuri interventi (ad esempio: ipotesi di revisione/abrogazione; misure volte a migliorare l'attuazione, o a ridurre i costi; semplificazioni; eliminazione di incoerenze; ecc.).

CONSULTAZIONI EFFETTUATE NEL CORSO DELLA VIR

In questa sezione si da' conto delle consultazioni svolte nelle varie fasi della valutazione, riportando in particolare:

- Una descrizione delle consultazioni svolte e delle relative modalita' di realizzazione;
- L'elenco dei soggetti che hanno partecipato a ciascuna delle consultazioni;
- I periodi in cui si sono svolte le consultazioni;
- I principali risultati emersi dalle consultazioni.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Si illustrano il gruppo di lavoro, indicando gli uffici e le professionalita' coinvolte, anche di amministrazioni diverse da quella competente, nonche' le eventuali consulenze esterne. Si descrivono il sistema di monitoraggio di cui l'amministrazione si e' avvalsa e le tappe del percorso di valutazione, con indicazione delle eventuali difficolta' incontrate.