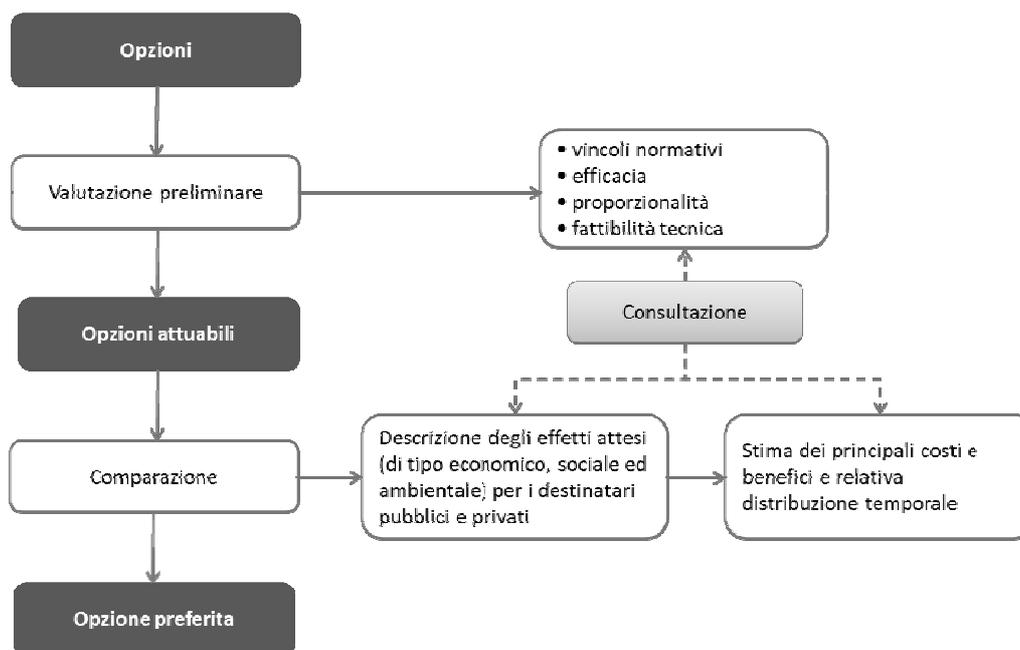


indispensabile per calcolare indicatori sintetici di profittabilità economica dell'intervento¹⁴; essa produce certamente risultati più chiari e facilita la comparazione tra le opzioni, ma è raramente percorribile, sia per la mancanza dei dati necessari, sia per la maggiore difficoltà di elaborazione.

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

Figura 4 – Valutazione e comparazione delle opzioni



Sebbene l’Air debba concentrarsi prioritariamente sugli effetti che ogni opzione può 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, nonché 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, può derivare dall’attuazione dell’opzione considerata;
- ai maggiori oneri amministrativi che l’opzione può generare sulle amministrazioni in termini di informazioni, documenti, relazioni, ecc. di cui è 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 sarà tanto più agevole quanto prima sarà organizzata. Inoltre,

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



difficilmente tutti i dati necessari sono già a disposizione dell'amministrazione, per cui è essenziale ricorrere alla consultazione dei potenziali destinatari dell'intervento o di altre amministrazioni.

La valutazione è anche il momento in cui l'amministrazione che svolge l'Air può rendersi conto della necessità 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 professionalità necessarie, può fornire informazioni preziose e ridurre in modo considerevole il rischio di introdurre norme inutili o controproducenti.

La comparazione delle opzioni è 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 è, infatti, il frutto di un solo criterio di scelta, ma deriva dalla considerazione di una pluralità di fattori e, in particolare, dei seguenti:

- a) efficacia attesa di ogni opzione rispetto agli obiettivi specifici, tenuto conto del peso che ogni obiettivo riveste;
- b) *trade-off* tra i vari interessi in gioco, e valutazione degli incentivi, anche non finanziari, che determinate opzioni possono innescare e delle conseguenti reazioni che è possibile attendersi;
- c) costi e benefici attesi, tenuto conto della loro dimensione complessiva, della loro ripartizione tra categorie di destinatari e della relativa distribuzione temporale.

5.6 Attuazione e monitoraggio

Molte criticità 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 attività 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 è, quindi, necessario curare il monitoraggio della sua attuazione e dei suoi effetti. A tal fine è necessario individuare, già durante l'analisi *ex ante*, in che modo l'amministrazione verificherà, 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 è, 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 già in sede di Air in quanto:

- a) aiuta a individuare, già nel corso della predisposizione dell'intervento, i passaggi necessari per verificare che la sua attuazione sia coerente e tempestiva. Ciò spinge l'amministrazione ad adottare un'ottica di risultato, chiedendosi cosa è necessario fare (e controllare) affinché le norme si traducano nella realtà, secondo le aspettative;
- b) consente di organizzare in tempo le risorse (in primo luogo, umane) necessarie alla Vir. Le attività di monitoraggio e valutazione, infatti, richiedono una attenta e per nulla scontata



attività 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 attività di monitoraggio e il loro tempestivo avvio è molto meno dispendiosa rispetto a una successiva azione di recupero di dati e informazioni, che spesso può incontrare difficoltà 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, già in sede di Air:

- individua la struttura responsabile del coordinamento delle attività di monitoraggio e della relativa reportistica;
- individua i soggetti e le altre amministrazioni che parteciperanno al sistema di monitoraggio.

Le attività di monitoraggio sono sviluppate sulla base degli indicatori individuati nell'Air (cfr. par. 5.2), nonché 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 criticità che possono essere facilmente rimosse, in particolare nel caso di interventi dotati di una complessa attuazione, che coinvolga più livelli normativi o più 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 modalità di acquisizione delle informazioni, dei soggetti coinvolti e delle relative responsabilità, della tempistica, dei supporti informatici disponibili o da predisporre;
- affidabilità: può essere opportuno verificare la qualità 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 attività da svolgere (ad esempio attraverso accordi fra amministrazioni);
- tempestività: il sistema deve essere impostato in modo anticipato rispetto all'avvio dell'intervento, potendosi così acquisire anche informazioni sulla situazione *ex ante*;
- adattabilità: il sistema deve essere flessibile, in modo da adattarsi agli sviluppi dell'intervento;
- consultazioni: alcuni passaggi delle attività 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;
- proporzionalità: 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 più rilevanti, la relazione si apre con una sintesi, di non più 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 è articolata in sezioni che ripercorrono le fasi di svolgimento dell'Air. Ciascuna sezione, oltre a illustrare gli esiti delle analisi realizzate, dà 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 qualità 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, è opportuna una autovalutazione periodica dello strumento. Tale autovalutazione è funzionale a individuare i principali punti di forza e le lacune delle analisi realizzate, al fine di diffondere le soluzioni che si sono rivelate più efficaci e adottare correttivi rispetto ai punti di maggiore debolezza.

A tal fine è 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 può essere sviluppata sulla base delle seguenti domande:

- Le Air svolte hanno riguardato gli interventi normativi più 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 è stata definita a monte una strategia di consultazione?
- Quali fasi del percorso di Air sono risultate più critiche? Per quali ragioni?
- In quanti casi e su quali aspetti è 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 necessità 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 criticità 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 collettività nel suo complesso. Al riguardo, valgono le indicazioni fornite nel par. 5.5 e, in particolare, le seguenti: l'analisi degli effetti è 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 più rilevanti imposti a cittadini e imprese. Se non è possibile individuare un valore puntuale, è preferibile fare ricorso a *range* di valori; inoltre, se non sono disponibili informazioni utili a stimare i costi totali dell'intervento, l'analisi può essere riferita a un "destinatario tipo" (indicando, ad esempio, il costo medio atteso che un'impresa con meno di 5 addetti dovrà sostenere per adeguarsi alle prescrizioni introdotte con il decreto);
- e) individuazione delle condizioni specifiche per l'attuazione dell'intervento e delle modalità di effettuazione del monitoraggio e della successiva valutazione.

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

Anche per i decreti-legge è possibile effettuare più analisi di impatto, nel caso in cui con lo stesso provvedimento siano disciplinate più materie o qualora l'amministrazione ritenga utile, data la complessità dell'intervento, analizzare separatamente aspetti diversi. Inoltre, è possibile richiedere l'esenzione 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 è 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 più 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 *stakeholders*¹⁵. La comunicazione "*Better regulation for better results. An EU agenda*"¹⁶ ridefinisce la strategia della Commissione in tema di qualità della regolazione, rafforzando il ruolo dell'analisi di impatto e del programma *EU Regulatory Fitness* (REFIT); l'accordo interistituzionale in materia di qualità 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 unità 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 più significativi¹⁸.

Una quota rilevante della produzione normativa nazionale deriva dal recepimento di regole definite a livello europeo: assume, quindi, un ruolo determinante la capacità 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 più 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.

¹⁵ I provvedimenti, i manuali e i documenti collegati alla politica di qualità 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.



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.

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.

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 è uno strumento utile a motivare proposte di modifica dei progetti di atti della Commissione, nonché per incidere sulla sua analisi di impatto,

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.

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".



evidenziando effetti rilevanti per l'Italia e ignorati o non adeguatamente valutati. In linea generale, ciò può accadere attraverso una qualificata partecipazione:

- a eventuali gruppi di lavoro, gruppi di esperti, comitati, ecc. che la Commissione può 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 può 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.

L'Air in fase ascendente è 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 può 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.

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 – è importante comprendere il linguaggio e le metodologie utilizzate nell'ambito di tale procedura. Rinviando, per i dettagli, alle linee guida della Commissione, in questa sede è utile ricordare che le principali domande a cui l'analisi di impatto a livello europeo è chiamata a rispondere sono le seguenti:

- qual è il problema da risolvere e perché è tale?
- perché è necessario agire a livello europeo (verifica del principio di sussidiarietà)?
- 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 attività 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.

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

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



L’Air in fase ascendente è un’analisi dei possibili effetti che la proposta all’esame della Commissione potrà 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 più rilevanti e controversi di quest’ultima, valorizzando il più possibile le informazioni, i dati e, più 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 ciò dipende infatti la definizione degli obiettivi che la Commissione si prefigge e delle opzioni che ritiene di valutare. L’esame delle motivazioni dell’intervento è quindi strategica e non va sottovalutata; a tal fine, è importante raccogliere dati ed evidenze empiriche volte a fornire un quadro quanto più 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 già in questa fase è la realizzazione di consultazioni con gli *stakeholders* nazionali al fine di raccogliere dati, opinioni, valutazioni che aiutino a definire e supportare la posizione nazionale. È 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. È importante, soprattutto nei casi d’iniziativa normative suscettibili di avere un ampio impatto su cittadini o imprese, fornire una stima della numerosità dei potenziali destinatari dell’intervento a livello nazionale, per tipologie (ad esempio, numero di microimprese coinvolte per settore di attività).
- c) Opzioni. La regolazione europea limita, in molti casi, i margini di discrezionalità nazionali non solo nella scelta dello strumento normativo da utilizzare, ma, ciò che più conta, nelle alternative che è possibile considerare, con impatti spesso molto significativi sull’ordinamento nazionale. Anche nella fase di elaborazione delle opzioni, quindi, può essere utile integrare le informazioni a disposizione dell’amministrazione attraverso una consultazione a livello nazionale che si concentri sugli aspetti più 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, sarà 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 attività economica, tipologie di imprese, classi di età o reddituali, territori, ecc. Affinché questa analisi sia pertinente ed efficace è necessario evidenziare in particolare gli effetti che non sono stati considerati (o sono stati sottovalutati) nell’Air della Commissione. Inoltre, ogniqualvolta ciò sia possibile, occorre quantificare (cioè esprimere in unità 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 competitività delle imprese italiane (se non addirittura di tutte quelle europee). Particolare enfasi dovrà essere assicurata



all'impatto sulle PMI, evidenziando i casi in cui i costi di adeguamento non sono giustificati dagli obiettivi dell'intervento, nonché le alternative che, pur compatibili con le finalità perseguite, possono incidere sulla proporzionalità degli adempimenti rispetto alla dimensione, al settore o al rischio dell'attività svolta. Al riguardo, un modo per semplificare le stime è 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 parità di altre condizioni, quanto più l'Air ascendente sarà supportata da consultazioni con *stakeholders* nazionali e stime quantitative tanto più essa sarà convincente.

- e) Coerenza con il quadro normativo. La partecipazione all'analisi di impatto in fase ascendente è 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, nonché disfunzioni che potrebbero derivare da un'insufficiente armonizzazione tra le nuove norme e quelle esistenti.

8. Finalità e procedure della Vir

8.1 Cos'è la Vir e a cosa serve

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

Il suo obiettivo è *"quello di fornire, attraverso un percorso trasparente di valutazione, un supporto informativo, basato sull'evidenza empirica, in merito alla perdurante utilità, 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? È 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 è, 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 priorità 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 attività di monitoraggio (cfr. par. 5.6).

Le finalità e le modalità di realizzazione della Vir dipendono anche dalle caratteristiche e dallo stato di attuazione degli interventi oggetto di analisi. Sotto questo profilo, è 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 può 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 è 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 è diretta a valutare i risultati ottenuti dagli interventi di regolazione rispetto alle attese, evidenziando il verificarsi di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi e, più 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 causalità, non limitandosi ad analizzare *cosa* sia avvenuto, ma investigando anche il *perché*, 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 è volta a favorire, così 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 è 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 è diretta a supportare la costruzione di una visione strategica della regolazione, consentendo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'attualità 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).

Se da un lato, quindi, la Vir rappresenta un valido completamento a livello logico e operativo dell'Air, dall'altro il suo impiego può risultare ancor più 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

²³ COM(2012) 746 final - EU Regulatory Fitness



a Vir le leggi di conversione di decreti-legge, gli atti normativi nei quali sono previste clausole valutative, nonché quelli nei quali è prevista l'adozione di disposizioni correttive o integrative.

Come nel caso dell'Air, tuttavia, è 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 criticità, possano beneficiare maggiormente di un supporto conoscitivo ampio, approfondito ed empiricamente fondato.

La scelta di condurre una Vir non può, 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) significatività degli effetti (da valutare anche con riferimento alle previsioni delle relazioni Air, ove disponibili);
- c) problemi e criticità rilevati nell'attuazione;
- d) modifiche nel contesto socio-economico di riferimento, incluse quelle derivanti dal progresso tecnologico e scientifico.

Si terrà 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 priorità 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 è 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.

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;

²⁴ La possibilità di adeguata programmazione, sia delle valutazioni da eseguire, sia della esecuzione di ciascuna valutazione, è una caratteristica propria della Vir: essa non è, 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 può supportare anche quelle fasi legislative per le quali la ristrettezza dei tempi non consente adeguate valutazioni *ex ante*.



- 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).

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

Prima dell'adozione definitiva, una bozza del piano biennale elaborata dall'amministrazione responsabile, così come degli eventuali aggiornamenti, è inviata al DAGL, che ne verifica la coerenza rispetto alle indicazioni contenute nel Regolamento e nella presente Guida. La bozza è quindi pubblicata sul sito internet dell'amministrazione e sottoposta a consultazione pubblica per almeno quattro settimane. La consultazione, oltre che sui contenuti del piano, può essere rivolta anche a raccogliere primi commenti e informazioni riferiti agli effetti e alle eventuali criticità 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 attività di analisi e la correttezza delle procedure di valutazione applicate. Successivamente, la relazione è 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 già 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 più interventi che risultino omogenei sotto il profilo delle finalità. 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 capacità 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 dovrà contemperare l'esigenza di circoscrivere l'oggetto della Vir e l'opportunità di considerare congiuntamente interventi che condividano obiettivi o destinatari, concorrendo, così, 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, è quindi necessario stilare l'elenco delle norme sottoposte a revisione. Come già accennato (cfr. par. 8.3), un elenco preliminare è inserito nella bozza di piano biennale sottoposta a consultazione pubblica. Tale elenco può 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 professionalità (cfr. cap. 3). Il primo compito del gruppo di lavoro è 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 necessità di coinvolgimento di ulteriori professionalità e di altre amministrazioni, le modalità di consultazione, i tempi di svolgimento delle attività da realizzare.

9.2 L'analisi della situazione attuale

La successiva fase della Vir è 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, dovrà 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, così come il grado di approfondimento dell'analisi, dipenderanno, caso per caso, dalla natura e, nel rispetto del principio di proporzionalità, dalla portata degli interventi oggetto di valutazione.



In questa fase è 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 può 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 conformità alla normativa, cioè del grado di *compliance* (differenziando, laddove rilevante, tra territori, settori economici, gruppi sociali, ecc.), delle relative motivazioni e, in ogni caso, delle modalità di adeguamento alla normativa da parte dei soggetti regolati.

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

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, è rappresentato dalle intenzioni e dalle attese del regolatore al momento della sua formulazione. Ogni intervento di regolazione è, infatti, disegnato, più 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 è 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 causalità).

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

La ricostruzione, qualitativa e quantitativa, degli elementi che compongono la sequenza può 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, è 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 è 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 è 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 è 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, è 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 è stata coerente con le attese? La distribuzione dei costi fra le diverse categorie di destinatari e i diversi soggetti interessati ha provocato problemi di sostenibilità? Vi sono costi che possono essere ridotti senza compromettere l'efficacia?
- c) *rilevanza (perdurante utilità)*: l'intervento è ancora attuale? In che misura gli obiettivi originari e gli effetti dell'intervento (o del gruppo di interventi) corrispondono alle esigenze attuali? Gli interventi sono ancora utili rispetto alle priorità del programma di governo?
- 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 più ampio contesto regolatorio, anche internazionale?

Oltre a valutare l'intervento sulla base dei quattro criteri fondamentali, può 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: equità - tra generi, generazioni, territori, specifici gruppi sociali -; complementarietà e coordinamento con altre politiche; ricerca e innovazione, in relazione alla capacità di promuovere o ridurre l'accesso o le possibilità di ricerca e innovazione; sostenibilità, in relazione alla permanenza nel tempo dei cambiamenti indotti; utilità e accettabilità dal punto di vista dei destinatari.

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.

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



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 conformità, informativi, ecc.) che potrebbero essersi rivelati più 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 attività economiche, oppure hanno inciso sulle possibilità 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 più puntuali sull'applicazione di questi criteri, così 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.

9.5.1 Efficacia

La valutazione di efficacia è 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 è 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, è necessario, in primo luogo, identificare i dati utili al calcolo dell'indicatore e verificare se questi siano già disponibili. Questo è 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.

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



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 è comunque possibile utilizzare dati già 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 causalità 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 è, 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 è 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 di effetti, distinte per tipologie di destinatari		
DESTINATARI	EFFETTI	
	POSITIVI	NEGATIVI
Cittadini	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento della qualità di beni o servizi ▪ Aumento della gamma dei beni o servizi disponibili sul mercato ▪ Riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti ▪ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento dei prezzi di beni o servizi ▪ Riduzione della disponibilità di beni o servizi ▪ Aumento degli oneri informativi ▪



Imprese	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riduzione del prezzo dei fattori produttivi ▪ Semplificazione degli adempimenti amministrativi ▪ Aumento dell'accessibilità dell'innovazione ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introduzione di restrizioni all'accesso al mercato ▪ Aumento dei costi di adeguamento ▪
Pubblica amministrazione	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Miglioramento dell'organizzazione del lavoro ▪ Aumento delle informazioni disponibili ▪ Miglioramento del rapporto con cittadini e imprese ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento dei costi sostenuti per l'attuazione dei provvedimenti ▪ Aumento dei costi connessi alle attività di controllo ▪
Collettività	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riduzione degli incidenti sul lavoro ▪ Aumento dell'occupazione ▪ Aumento della sicurezza alimentare ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento dell'inquinamento ambientale ▪ Aumento del rischio di mortalità e di morbilità ▪

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, è 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 è 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 è 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 diseguaglianze 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 è 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 ridurne i costi; semplificazioni; eliminazione di incoerenze; ecc.), contribuendo così al processo decisionale.

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

9.8 Miglioramento della qualità 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, è opportuno, come per le Air, che ciascuna amministrazione svolga una autovalutazione periodica dell'applicazione dello strumento. Tale autovalutazione è funzionale a individuare i principali punti di forza e le lacune delle analisi realizzate, al fine di diffondere le soluzioni che si sono rivelate più efficaci e adottare gli opportuni correttivi rispetto ai punti di debolezza.

A tal fine, è 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 può 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 è stato definito un percorso di valutazione? In quanti casi è stata definita a monte una strategia di consultazione?
- Quali fasi del percorso di Vir sono risultate più critiche? Per quali ragioni?
- In quanti casi e su quali aspetti è 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 priorità, 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.

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*;

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



- 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 coinvolgano 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 è 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 è 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 attività, 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 ciò 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 modalità *ad hoc* che incoraggino il coinvolgimento di soggetti meno strutturati. Il disegno della consultazione deve tener conto della diversa percezione e capacità dei destinatari, inclusa la possibilità 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, nonché di congruenza dei temi introdotti rispetto alle questioni oggetto dell'iniziativa regolatoria in esame. Al tempo stesso, le modalità 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 è specificamente rivolta alle consultazioni svolte nell’ambito dell’Air e la Vir, ma a tutte le attività di consultazione pubblica realizzate dalle amministrazioni statali.

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’attività 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, così 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 più 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 attività 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) Imparzialità: la consultazione pubblica deve essere progettata e realizzata garantendo l’imparzialità 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 più possibile accessibile, inclusiva e aperta, assicurando uguale possibilità di partecipare a tutte le persone interessate.
- 8) Tempestività: la consultazione, in quanto parte di un processo decisionale più ampio, deve dare ai partecipanti la possibilità 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 né l’acquisizione dei pareri prevista dalla legge (come nel caso dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari o del Consiglio di Stato), né il confronto con le altre amministrazioni per concertare lo schema finale del provvedimento. La consultazione di cui si avvalgono l’Air e la Vir è essenzialmente un modo di raccogliere opinioni e informazioni da più 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*.

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



11.2 La consultazione nell'Air

La consultazione è un processo continuo che, all'interno dell'Air, può iniziare già in corrispondenza della rilevazione delle esigenze dell'intervento. Consultazioni realizzate in una fase molto avanzata (ad esempio, quando l'intervento è stato definito ed è già 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, è di iniziare le consultazioni il prima possibile.

I momenti dell'analisi nei quali può risultare più 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 è 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 è finalizzata a raccogliere idee, proposte, suggerimenti da parte di una pluralità di *stakeholders* che potranno poi essere utilizzati per definire le linee portanti dell'intervento. In tali casi, la consultazione può 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 può concretamente aiutare a identificare rischi, opportunità 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 più vasta platea di soggetti ed essere realizzata attraverso la modalità 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 criticità dovute alla regolazione in vigore (o alla mancanza di regole), assicurando una completa analisi del problema da risolvere attraverso la considerazione di più punti di vista;
- b) l'elaborazione delle opzioni, per sottoporre ai potenziali destinatari le ipotesi in esame o dare loro la possibilità 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 è neutrale in quanto può 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 potenzialità delle diverse possibili tecniche (cfr. par. 11.4.2) alla luce di elementi quali la natura dell'intervento (con particolare riferimento al suo carattere più o meno specialistico), le caratteristiche e le



competenze dei potenziali partecipanti, la rilevanza ed estensione degli impatti previsti, la finalità e, quindi, il momento dell'analisi in cui la consultazione è 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 è diretta a raccogliere commenti sugli atti già inclusi nel piano ed eventuali proposte di ulteriori atti da includere prima che il piano sia definitivamente adottato.

Nel secondo caso, essa è diretta, come già evidenziato, a consentire l'acquisizione di informazioni utili alla valutazione dell'intervento. In particolare, i momenti della Vir nei quali può risultare più 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 modalità 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 più rilevanti intervenuti tra l'adozione degli atti oggetto di valutazione e il momento in cui si svolge la Vir (nonché, 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 potrà determinare nei loro comportamenti. Nell'effettuare tale selezione, l'amministrazione considera non solo i propri fabbisogni informativi, ma anche la necessità che nel corso della consultazione sia garantita la presenza di una pluralità di interessi e punti di vista. Soprattutto nel caso di consultazioni ristrette, l'amministrazione individua dei criteri il più possibile oggettivi per selezionare i soggetti da consultare (ad esempio, l'appartenenza al settore regolato, la capacità di rappresentare diverse tipologie di destinatari, la disponibilità di dati e conoscenze tecniche specifiche, ecc.). Inoltre, occorre tener conto di potenziali *stakeholders* che potrebbero avere maggiori difficoltà pratiche a partecipare alla consultazione (ad esempio, a causa delle inadeguate competenze tecnologiche, dell'età, 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 modalità operative con cui si intende realizzare ogni consultazione. Sia nell'Air che nella Vir può essere necessario ricorrere a una molteplicità di tecniche di consultazione, in base agli obiettivi da perseguire e ai vincoli da rispettare.

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

Le principali domande da porsi per scegliere le tecniche più appropriate sono, quindi, le seguenti: quali sono i *pro* e i *contra* di ogni tecnica nel caso specifico, tenuto conto delle finalità della consultazione, delle risorse, del numero e delle caratteristiche dei destinatari, nonché dei tempi a

