

DECRETI PRESIDENZIALI

DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 16 febbraio 2018.

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

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ritenuto di dover dare attuazione alla disposizione di cui al richiamato art. 3, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169;

EMANA

la seguente direttiva:

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

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

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

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

Roma, 16 febbraio 2018

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

Registrato alla Corte dei conti il 21 marzo 2018

Ufficio controllo atti P.C.M. Ministeri giustizia e affari esteri, reg.ne prev. n. 508



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



Indice

Introduzione: obiettivi, destinatari e struttura della Guida	
1. Il ciclo della regolazione	
2. Programmazione dell'attività normativa	
3. Organizzazione delle funzioni di valutazione	
4. Finalità e procedure dell'Air	
4.1 Cos'è l'Air e a cosa serve	
4.2 Ambito di applicazione dell'Air: esclusione, esenzione e proporzionalità dell'analisi	
4.2.1 I casi di esclusione dall'Air	
4.2.2 Esenzione dall'Air	
4.3 L'Air nell'istruttoria normativa	
5. Fasi dell'Air	
5.1 Contesto e problemi	
5.2 Obiettivi e indicatori	
5.3 L'individuazione e l'elaborazione delle opzioni	
5.4 La valutazione preliminare delle opzioni	
5.5 La comparazione delle opzioni attuabili e l'individuazione dell'opzione preferita	
5.6 Attuazione e monitoraggio	
5.7 Stesura della Relazione Air	
5.8 Miglioramento della qualità delle Air	
6. Air per i decreti-legge	
7. L'Air nella fase ascendente	
7.1 Il processo di analisi di impatto della Commissione europea	
7.2 Procedura Air in fase ascendente	
7.3 Contenuti dell'Air in fase ascendente	
8. Finalità e procedure della Vir	
8.1 Cos'è la Vir e a cosa serve	
8.2 Ambito di applicazione della Vir	
8.3 La Vir nell'istruttoria normativa: i piani biennali	
9. Fasi della Vir	
9.1 La definizione dell'oggetto della valutazione	
9.2 L'analisi della situazione attuale	



- 9.3 La ricostruzione della logica dell'intervento.....
- 9.4 Le domande di valutazione
- 9.5 Valutazione dell'intervento
- 9.6 Conclusioni e indicazioni per future revisioni.....
- 9.7 Stesura della Relazione Vir
- 9.8 Miglioramento della qualità delle Vir.....
- 10. Partecipazione alle valutazioni d'impatto della normativa europea
- 10.1 Il processo di valutazione seguito dalla Commissione.....
- 10.2 Come partecipare alle valutazioni europee.....
- 11. La consultazione nell'Air e nella Vir.....
- 11.1 Cos'è la consultazione e a cosa serve nell'Air e nella Vir.....
- 11.2 La consultazione nell'Air.....
- 11.3 La consultazione nella Vir.....
- 11.4 Come consultare
- 11.4.1 Preparare le consultazioni
- 11.4.2 Svolgere le consultazioni
- 11.4.3 Risultati della consultazione
- 11.4.4 La consultazione nei processi di valutazione europei.....
- 11.5 Valutare le consultazioni
- Bibliografia.....

- APPENDICI



Introduzione: obiettivi, destinatari e struttura della Guida

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

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

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

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

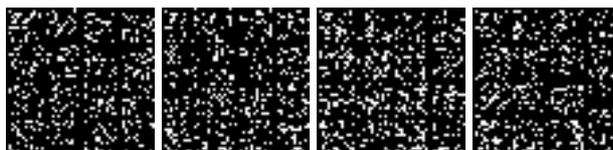
La Guida è stata redatta tenendo in considerazione, con i dovuti adattamenti al contesto italiano, le indicazioni contenute nelle linee guida sulla *Better regulation* della Commissione Europea², anche al fine di assicurare il necessario coordinamento tra l'attività di analisi della regolazione svolta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

Il documento è organizzato come segue. Il cap. 1 illustra il concetto di ciclo della regolazione, sottolineando l'importanza di utilizzare una pluralità di strumenti di valutazione e partecipazione che accompagnino le diverse "fasi evolutive" di un intervento normativo. Il cap. 2 è dedicato alla programmazione normativa e al nesso tra questa e l'analisi di impatto. Il cap. 3 fornisce indicazioni sull'organizzazione delle funzioni di valutazione all'interno delle amministrazioni. I capp. 4, 5 e 6 sono dedicati all'Air: nel cap. 4 si descrivono gli obiettivi, l'ambito di applicazione dell'Air e la relativa procedura; nel cap. 5 si analizzano nel dettaglio le diverse fasi dell'analisi di impatto e si forniscono indicazioni operative per il loro svolgimento e per la redazione della Relazione che dà

¹ "Nucleo Air" sta per "Gruppo di lavoro Air del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici" del Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (DIPE) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del DIPE è stato istituito con il DPCM del 25 novembre 2008. Con successivo DPCM del 15 luglio 2009 la composizione del Nucleo è stata ampliata con l'istituzione di uno specifico Gruppo di lavoro, brevemente Nucleo Air, costituito da quattro esperti e dedicato prevalentemente allo svolgimento di funzioni di supporto metodologico e operativo al DAGL in materia di Air e Vir.

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

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



conto delle attività svolte; il cap. 6 è dedicato alla procedura Air per i decreti-legge; il cap. 7 descrive le modalità di partecipazione alle attività di analisi di impatto poste in essere a livello europeo (Air in fase ascendente). I capp. 8 e 9 sono dedicati agli obiettivi, alle procedure, all'ambito di applicazione e alle fasi della Vir, fornendo, anche in questo caso, indicazioni operative per lo svolgimento della valutazione e per la redazione della Relazione finale; nel cap. 10 si illustrano le modalità di partecipazione alle attività di valutazione *ex post* della normativa europea. Il cap. 11 è dedicato alle consultazioni nell'Air e nella Vir e illustra, in particolare, le finalità e le procedure di consultazione, nonché le modalità per dare conto del loro svolgimento, delle osservazioni e dei dati raccolti. Le Appendici alla Guida forniscono alcuni strumenti operativi da utilizzare nello svolgimento dell'Air e della Vir.

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

Alcuni riferimenti metodologici sono infine riportati nella bibliografia.

1. Il ciclo della regolazione

Il sistema normativo incide sul benessere e sulla vita degli individui, delle imprese, degli enti e delle organizzazioni pubbliche e private, sulla concreta capacità di tutelare gli interessi pubblici, sulla competitività, l'attrattività e, in ultima analisi, la crescita del Paese. Affinché il quadro regolatorio sia efficace, coerente con i bisogni della collettività, ma anche attento ai costi che le norme impongono ai destinatari, è indispensabile assicurare una adeguata qualità delle norme: un concetto che non coincide con una maggiore o minore regolazione, ma che attiene al modo in cui le norme sono pensate, scritte, comunicate, attuate, valutate e, se necessario, corrette.

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

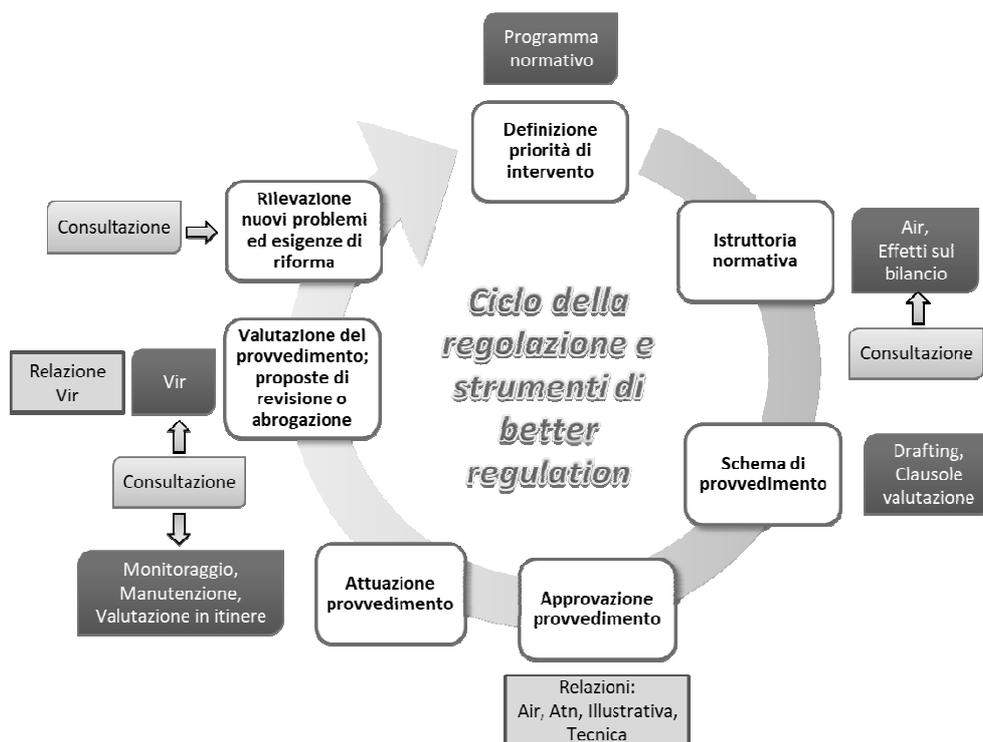
La necessità di rendicontare e diffondere in modo trasparente sia all'interno dell'amministrazione, sia all'esterno, i risultati delle analisi svolte nel corso del ciclo della regolazione e le motivazioni delle scelte operate, richiede la predisposizione di una serie di documenti.

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

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



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



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

2. Programmazione dell'attività normativa

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

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



- c) le procedure di consultazione programmate.

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

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

3. Organizzazione delle funzioni di valutazione

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

L'amministrazione competente:

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

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

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



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

A tal fine, per lo svolgimento di ogni Air e Vir, l'ufficio responsabile del coordinamento istituisce un gruppo di lavoro assicurando il coinvolgimento, oltre che delle direzioni competenti, di professionalità giuridiche, economiche e statistiche, attingendo, ad esempio, ai Nuclei di valutazione istituiti ai sensi della legge 17 maggio 1999, n. 144, all'ufficio di statistica, all'ufficio legislativo. Ove necessario, l'ufficio responsabile del coordinamento può avvalersi di esperti o di società di ricerca specializzate, nel rispetto della normativa vigente e, comunque, nei limiti delle disponibilità finanziarie.

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

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

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

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

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

4. Finalità e procedure dell'Air

4.1 Cos'è l'Air e a cosa serve

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

L'Air *"costituisce un supporto alle decisioni dell'organo politico di vertice dell'amministrazione in ordine all'opportunità dell'intervento normativo"* (art. 14, comma 2, L. n. 246 del 2005). Essa dunque non si sostituisce alla decisione finale, né la vincola, ma è una metodologia che induce



l'amministrazione a "porsi le giuste domande" prima che venga adottata. L'obiettivo è quello di arricchire il processo decisionale offrendo gli elementi conoscitivi necessari ad assicurare una scelta non solo efficace (cioè in linea con gli obiettivi dell'intervento), ma anche assunta in modo sufficientemente informato sotto il profilo dei possibili effetti sui destinatari e delle condizioni necessarie per una sua reale attuazione. L'Air è anche un modo per stabilire una relazione trasparente e costruttiva tra amministrazione e *stakeholders* nel corso dell'istruttoria normativa. Ciò spiega l'assoluta importanza di avviare l'analisi dal momento dell'ideazione dell'iniziativa normativa, senza attendere l'elaborazione dettagliata di uno schema di provvedimento, in modo da sfruttare al meglio le potenzialità dell'Air ed evitare di ridurla a un mero adempimento amministrativo.

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

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

- a) qual è il problema da risolvere? Chi sono i potenziali destinatari dell'intervento, quanti sono e che caratteristiche hanno?
- b) quali sono gli obiettivi che si intende raggiungere e come si collegano al problema?
- c) quali sono le opzioni potenzialmente in grado di raggiungere gli obiettivi? Esistono alternative diverse dalla regolazione diretta in grado di perseguire le finalità dell'intervento imponendo meno oneri sui destinatari? Le opzioni individuate sono concretamente realizzabili?
- d) quali sono i principali effetti (vantaggi e svantaggi, costi e benefici, rischi e opportunità) associati alle opzioni individuate?
- e) quali sono le motivazioni della scelta finale? Con quali modalità, tempi e responsabilità è possibile attuare l'opzione preferita? Come e da chi saranno gestite le attività di monitoraggio e valutazione *ex post*?

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

In primo luogo, l'Air si differenzia dall'Analisi tecnico-normativa⁵ (Atn) in quanto quest'ultima mira a verificare l'incidenza della norma che si intende introdurre sull'ordinamento giuridico vigente e la corretta applicazione dei principi di redazione tecnica degli atti normativi. Ciò non toglie che le due analisi presentino, per certi aspetti, delle interconnessioni. Tali interconnessioni sono in particolare evidenti per quanto concerne l'analisi della compatibilità comunitaria e ordinamentale dell'intervento in esame: quest'analisi, successivamente sviluppata in sede di Atn, è necessaria già nell'Air per una sintetica valutazione del quadro normativo e dei presupposti giuridici delle opzioni.

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



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

Infine, la Relazione tecnico-finanziaria⁷ riguarda, come noto, gli effetti del provvedimento sul bilancio dello Stato. Al pari dell'Air, dunque, essa richiede un'analisi degli effetti dell'intervento, ma solo in termini di spesa pubblica. L'ambito di riferimento è quindi più specifico (e nello stesso tempo, all'interno di quei confini, più approfondito) rispetto a quello dell'Air, essendo riferito alla quantificazione delle entrate e degli oneri derivanti da ciascuna disposizione e all'indicazione dei mezzi di copertura finanziaria. Nella Relazione tecnico-finanziaria, dunque, non è richiesta una valutazione dell'impatto del provvedimento sui destinatari della regolazione (in primo luogo, cittadini e imprese).

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

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

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

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

Tuttavia, l'Air richiede impegno e tempo ed è, quindi, costosa. Di qui la necessità di dosare con attenzione le limitate risorse disponibili, concentrandole laddove è più necessario e, al tempo stesso, proficuo. Questa è la ragione per cui sono previsti specifici casi di esclusione dall'Air e una serie di ipotesi in cui, laddove ne sussistano i presupposti, l'amministrazione può richiedere l'esenzione dall'Air. Al di là di queste fattispecie, è comunque importante che lo svolgimento

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

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

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



dell'Air sia improntato al rispetto del criterio di proporzionalità dell'analisi: interventi per i quali i presumibili vantaggi e svantaggi sono ritenuti di minore impatto, o la cui distribuzione tra le categorie di destinatari non determina criticità ritenute particolarmente rilevanti, richiederanno un'analisi meno particolareggiata; viceversa, provvedimenti per i quali si prevedono impatti significativi, soprattutto sotto il profilo dei costi di adeguamento, richiederanno un'Air più approfondita.

4.2.1 I casi di esclusione dall'Air

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

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

L'amministrazione comunica la causa di esclusione al DAGL, che ne verifica la sussistenza.

4.2.2 Esenzione dall'Air

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

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

La logica sottesa a tali criteri di esenzione è che l'Air deve essere riservata a iniziative normative che hanno un rilevante impatto atteso sui destinatari, lasciando all'amministrazione la responsabilità principale di valutare e motivare tale condizione. Al riguardo, è innanzitutto previsto che nel giudicare la rilevanza dell'impatto si tenga conto dell'entità prevista dei costi di adeguamento (entità che, ovviamente, prima di aver svolto un'Air non può che essere stimata in modo solo orientativo, sulla base del confronto con gli *stakeholders* e delle evidenze già a disposizione dell'amministrazione); tale valutazione è realizzata tenendo conto sia dell'entità dei costi che della loro estensione temporale (se, ad esempio, è previsto che i costi di adeguamento siano limitati nel breve periodo, ma poi molto elevati negli anni successivi, l'esenzione non potrà



essere concessa). Inoltre, le iniziative normative che coinvolgono risorse pubbliche cospicue non possono essere esentate dall'Air, così come quelle che, pur producendo effetti unitari limitati, incidono su molti destinatari, potendo quindi comportare un impatto complessivo comunque significativo.

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

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

4.3 L'Air nell'istruttoria normativa

L'amministrazione proponente svolge l'Air come parte integrante dell'istruttoria normativa. Nel corso dell'Air l'amministrazione 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.

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

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

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

5. Fasi dell'Air

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

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

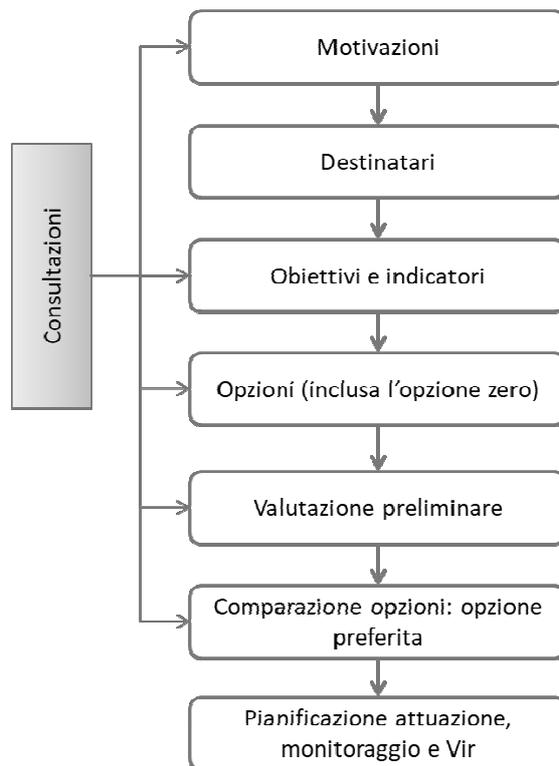
¹⁰ Nel caso di atti normativi adottati dal singolo Ministro, la Relazione Air deve comunque essere sottoposta al DAGL, per le verifiche di competenza, prima della richiesta di parere al Consiglio di Stato. A tal fine, in caso di mancato riscontro o mancata richiesta di chiarimenti o integrazioni da parte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



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

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

Figura 2 – Le fasi dell’Air



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

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

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

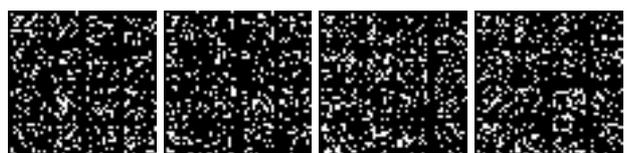
L'Appendice 2 riporta una checklist che supporta l'amministrazione durante lo svolgimento dell'Air.

5.1 Contesto e problemi

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

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

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



riducendo il rischio di introdurre regole sotto o sovradimensionate rispetto alle questioni da affrontare.

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

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

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

Le ragioni per intervenire possono dipendere:

- da problemi generati dal mercato (c.d. "fallimenti del mercato"), il cui funzionamento spontaneo può in alcuni casi non portare a un risultato ottimale dal punto di vista collettivo, come avviene ad esempio nel caso in cui le insufficienti informazioni a disposizione dei consumatori ne distorcano le scelte di consumo, o quando i prezzi di mercato non riflettano i costi o benefici sociali di un'attività (come può essere nel caso dell'inquinamento), ecc.;
- da effetti negativi, generalmente non previsti, prodotti da precedenti interventi di regolazione o dalla loro scarsa o disomogenea attuazione ("fallimenti della regolazione");
- dalla volontà di conseguire obiettivi propri del decisore pubblico, come nel caso di una regolazione nuova che viene introdotta nell'ordinamento a fini di equità, cioè per modificare una distribuzione delle risorse considerata non accettabile dal decisore pubblico;
- da problemi generati dalle limitazioni cognitive dei regolati che vengono esacerbati, o comunque non mitigati dal mercato (cfr. Scheda 1).

Nell'analizzare le motivazioni di un intervento possono risultare molto utili i risultati di una Vir eventualmente già svolta nella materia oggetto di analisi o in materie affini: i risultati della verifica di impatto dovrebbero, infatti, evidenziare se e in che misura l'assetto regolativo in vigore ha prodotto i risultati attesi e se sono emerse criticità imprevedute (cfr. par. 9.5). Allo stesso modo, la considerazione di studi e rapporti di monitoraggio, ordinariamente realizzati soprattutto in settori



quali l'ambiente e la salute, costituiscono fonti informative che, purché qualificate, sono indispensabili a una corretta individuazione delle cause ultime dei problemi osservati.

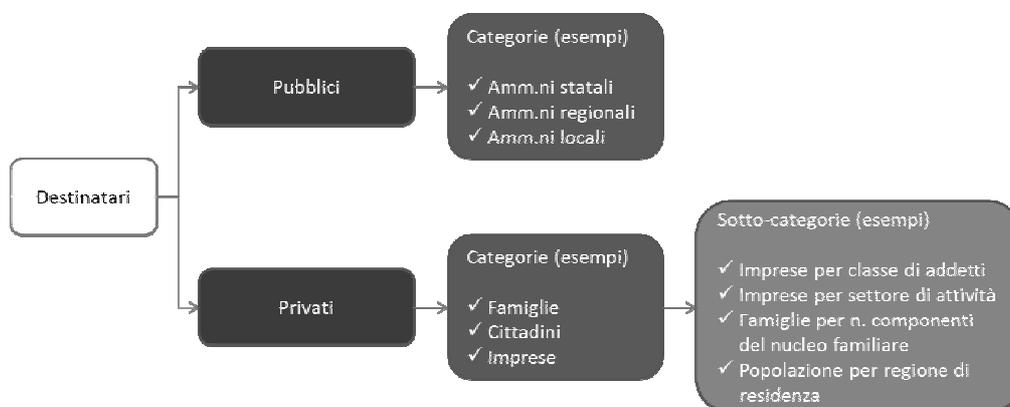
L'analisi del contesto e dei problemi da risolvere presuppone inoltre l'individuazione dei destinatari dell'intervento, cioè dei soggetti su cui ricadranno i suoi effetti.

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

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

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

Figura 3 – Classificazione dei destinatari



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



L'analisi del contesto va in ogni caso supportata da evidenze di tipo quantitativo che consentano di valutare la dimensione dei problemi che si intende risolvere, nonché l'ampiezza della platea dei potenziali destinatari dell'intervento. Tali informazioni costituiranno la base empirica per le fasi successive dell'analisi, risultando essenziali per comprendere l'ordine di grandezza degli effetti prodotti con gli interventi ipotizzati e la loro distribuzione tra le diverse categorie di destinatari.

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

5.2 Obiettivi e indicatori

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

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

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

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

Ciò richiede di associare, quantomeno agli obiettivi specifici, uno o più indicatori. Questi ultimi devono rispettare alcuni requisiti:

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



Gli indicatori possono essere anche qualitativi, quando ad alcuni obiettivi non sono associabili valori misurabili, monetari o fisici (ad esempio, il grado di soddisfazione dei destinatari): in questo caso si farà riferimento a una valutazione qualitativa (ad esempio, “alto, medio, basso”).

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

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

5.3 L’individuazione e l’elaborazione delle opzioni

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

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

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

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

Scheda 1 – Spunti e riflessioni derivanti dalle scienze cognitive

Già da diversi anni gli studi di psicologia cognitiva hanno messo in evidenza i forti limiti delle ipotesi di razionalità su cui poggiano i modelli economici tradizionali. Anche grazie ai passi avanti fatti e alle evidenze messe a disposizione dalle scienze cognitive, è possibile affermare

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



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

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

- Le decisioni dipendono in modo spesso determinante dall'esperienza passata, dai suggerimenti di amici e parenti, nonché da notizie particolarmente impressionanti, anche se non statisticamente significative. Ciò comporta, tra l'altro, il rischio che le persone siano eccessivamente fiduciose rispetto a fenomeni che ritengono di conoscere bene perché più "familiari", anche se in realtà le informazioni che detengono al riguardo sono parziali.
- Collegato al fenomeno precedente, vi è quello per cui le informazioni semplici e ricorrenti hanno generalmente un peso maggiore nelle scelte individuali rispetto a informazioni più complesse (anche se più corrette) da ottenere o da elaborare.
- Uno dei più potenti pregiudizi cognitivi (o *bias*) è quello dell'ancoraggio, secondo cui le valutazioni degli individui sono fortemente condizionate da eventuali informazioni o valori di partenza che vengono loro suggeriti o sono comunque disponibili. Non sapendo che valori attribuire a un determinato fenomeno (ad esempio, la probabilità che si verifichi un certo evento), le persone si ancorano a eventuali punti di partenza e da lì procedono secondo processi di aggiustamento graduale ma nella maggior parte dei casi insufficiente.
- Gli individui sono generalmente molto avversi alle perdite e valutano le proprie scelte sulla base di un orizzonte temporale spesso ridotto (c.d. *loss aversion*). Le informazioni non sono, quindi, sempre elaborate secondo le leggi della probabilità, ma dando un peso maggiore al rischio di "perdere qualcosa" che già si possiede piuttosto che guadagnare qualcosa che ancora non si possiede.
- Una conseguenza dell'avversione alle perdite è la frequente predilezione per lo *status quo*: gli individui tendono a preferire la situazione attuale rispetto a futuri cambiamenti, specie se temono di poter incorrere in possibili perdite.
- Numerosi esperimenti hanno dimostrato che le scelte degli individui possono essere significativamente influenzate dal modo in cui un determinato problema viene loro esposto o dal modo in cui sono loro presentate una serie di alternative (c.d. *framing effect*).
- Gli individui tendono a sottovalutare le conseguenze negative di azioni che producono un effetto positivo nell'immediato (c.d. *present bias*).
- Nel raccogliere e selezionare informazioni, l'individuo tende a prediligere quella che conferma le proprie ipotesi di partenza, piuttosto che quella che possa minarle (c.d. *bias della conferma*).

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



hanno messo in luce, adottando soluzioni volte a limitare conseguenze non volute o ad aumentare l'efficacia degli interventi normativi. Tra queste, si ritiene utile sottolineare le seguenti:

- Le c.d. regole di *default*, ovvero il regime regolatorio che vige in assenza di una scelta specifica, risultano determinanti nell'indirizzare le decisioni individuali. Una robusta letteratura scientifica dimostra che se la regola di *default* prevede che le persone debbano esprimere esplicitamente la loro preferenza per una determinata opzione al fine di accedervi (ad esempio, una forma di previdenza complementare), il loro tasso di adesione sarà molto inferiore rispetto al caso in cui l'opzione sia attribuita in modo automatico ed essi debbano dichiarare di *non* volervi aderire. L'aderenza al *default*, inoltre, è più frequente nel caso di decisioni complesse o particolarmente rilevanti.
- Sebbene, come già illustrato in precedenza, le norme che facilitano la disponibilità di informazioni a beneficio dei consumatori possano produrre elevati benefici a fronte di costi contenuti, non basta rendere obbligatorie determinate informazioni, né è sufficiente preoccuparsi della loro quantità: occorre anche renderle fruibili in base alle caratteristiche (età, livello di istruzione, ecc.) dei destinatari e con un *framing* adeguato.
- Le modalità con cui sono illustrate le opzioni che l'amministrazione considera nel corso dell'istruttoria normativa (ad esempio, in occasione dell'elaborazione di un documento di consultazione) e le informazioni di contesto fornite incidono sulla percezione che i destinatari hanno circa gli effetti che le diverse alternative potranno generare.

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

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

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

5.4 La valutazione preliminare delle opzioni

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

A tal fine l'amministrazione ricorre ai seguenti criteri:

- vincoli normativi;



- efficacia attesa rispetto agli obiettivi;
- proporzionalità degli effetti;
- fattibilità tecnica, anche riferita alla disponibilità di risorse (finanziarie, organizzative, ecc.) e ai tempi di concreta attuazione;
- fattibilità nel contesto sociale, economico e territoriale.

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

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

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

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

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

Scheda 2 – Valutazione qualitativa delle opzioni: un esempio

Si ipotizzi che, in riferimento a un intervento in materia ambientale, l'amministrazione stia considerando due possibili opzioni:

- a) L'Opzione 1 prevede l'adozione di standard molto stringenti in tema di emissioni in atmosfera che le imprese operanti in determinati settori devono rispettare, sia attraverso l'acquisto di filtri e dispositivi di riduzione delle emissioni, sia attraverso la diffusione di opportune conoscenze tra il personale impiegato nel processo produttivo attraverso corsi di formazione obbligatori. Si prevede, inoltre, l'invio di un rapporto periodico alle autorità di vigilanza con l'indicazione degli esiti di monitoraggi periodici sulle sostanze inquinanti emesse.
- b) L'Opzione 2 prevede l'adozione di standard meno stringenti, oltre che una campagna di sensibilizzazione e informazione presso le imprese volta a favorire la diffusione di comportamenti ambientali virtuosi. Si prevede, inoltre, un monitoraggio periodico sulle sostanze inquinanti emesse, i cui esiti devono restare a disposizione delle autorità in caso di controllo.

In tal caso, adottando una scala predefinita di giudizi sintetici convenzionali (dove il numero di "✓" e "x", che vanno da un minimo di 1 a un massimo di 5, indica, rispettivamente per i benefici e i costi, l'intensità dell'effetto considerato), la valutazione qualitativa delle due



opzioni (che è sempre differenziale rispetto all'opzione zero) può essere rappresentata come segue:

Effetti attesi	Opzione 1	Opzione 2
<i>Imprese</i>		
Costi per acquisto dispositivi ambientali	x x x x	x x x
Costi annui di manutenzione e/o sostituzione dei dispositivi	x x x	x x
Costi di formazione del personale	x x	-
Costi per il monitoraggio periodico delle sostanze inquinanti	x x x	x x x
Costi amministrativi per i rapporti periodici	x x x	-
<i>Pubblica amministrazione</i>		
Efficacia dei Controlli	✓✓✓✓	✓✓
Risorse impiegate per l'esame dei rapporti periodici inviati	x x x	-
Costi per campagne di sensibilizzazione	-	x x
<i>Collettività</i>		
Riduzione dei danni alla salute e all'ambiente	✓✓✓✓	✓✓✓

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

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



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

Scheda 3 – Principali tipologie di impatti

a) Impatti economici

- Costi (o risparmi) di conformità sostanziale (ad esempio, costi per acquisti di macchinari, attrezzature, dispositivi)
- Costi fiscali (imposte, tasse, ecc.)
- Tempi di attesa per concludere le procedure
- Effetti sull'accesso e la diffusione delle innovazioni
- Spese (o risparmi) per la PA

b) Impatti sociali

- Effetti sull'occupazione e la disoccupazione
- Effetti sulla salute, anche in termini di rischi di mortalità/morbilità
- Impatti sul sistema giudiziario
- Effetti sulla distribuzione della ricchezza e l'inclusione sociale
- Effetti sulla diffusione della conoscenza

c) Impatti ambientali

- Effetti sulla produzione di sostanze inquinanti
- Effetti sulla concentrazione di sostanze inquinanti
- Effetti sulla produzione, il commercio e il consumo di acqua, suolo ed energia
- Effetti sulla biodiversità

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

Scheda 4 – La valutazione di impatti specifici nell'Air

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

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

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

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



analisi. In particolare:

- a) il test PMI va svolto soltanto se le opzioni considerate sono suscettibili di produrre impatti sulle imprese;
- b) i costi connessi agli oneri informativi vanno stimati soltanto se le opzioni considerate introducono, modificano o eliminano obblighi informativi in capo a cittadini o imprese;
- c) l'impatto concorrenziale va valutato soltanto se le opzioni considerate introducono restrizioni all'accesso o all'esercizio di attività economiche, oppure incidono sulle possibilità di scelta dei consumatori o delle imprese;
- d) il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea va verificato se l'intervento di regolazione recepisce una norma europea.

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

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

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

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

- a) l'analisi è di tipo differenziale: gli unici effetti che contano (e che vanno attribuiti alle diverse opzioni) sono quelli che non si verificherebbero se la regolazione rimanesse immutata. Questo è il motivo per cui è essenziale confrontare ogni opzione con una c.d. "*baseline*", costituita da ciò che verosimilmente accadrebbe (in termini di effetti per i destinatari) se la situazione attuale rimanesse invariata. Per costruire la *baseline* è, quindi, indispensabile conoscere l'opzione zero e domandarsi quali sono gli effetti che essa in concreto produce, ipotizzando la loro dinamica futura in assenza di modifiche normative. Il confronto tra effetti di un'opzione e *baseline* è essenziale per evitare di attribuire all'opzione di volta in volta esaminata costi o benefici che si produrrebbero comunque, anche senza alcun intervento normativo;
- b) l'analisi deve considerare la distribuzione temporale degli effetti. A meno che l'intervento sottoposto ad Air non produca solo impatti *una tantum*, concentrati a ridosso della sua adozione, è necessario evidenziare il profilo temporale degli effetti attesi, cioè come essi si distribuiranno in futuro. Al riguardo, la valutazione può essere sia di tipo descrittivo – indicando, per ogni costo o beneficio individuato, a partire da quando esso si produrrà e per quanto tempo – oppure svolta in modo più rigoroso, attraverso la costruzione di un flusso di cassa, ovvero di una stima monetaria annuale dei costi e dei benefici prodotti per ogni categoria e complessivamente per tutta la collettività. Quest'ultima soluzione è

