

# L'AIR NEL REGNO UNITO

Di  
Nicola Pettinari

**SOMMARIO:** Introduzione - 1. I soggetti coinvolti nel processo regolativi - 2. Il processo AIR tra strumenti, consultazione ed aspetti metodologici – 3. Considerazioni finali.

## Introduzione.

L'analisi di impatto della regolazione (che d'ora in poi nel testo indicherò semplicemente con l'acronimo italiano "AIR") è uno strumento introdotto nel Regno Unito nella prima metà degli anni Ottanta, caratterizzati, per ciò che concerne la scena politica, dall'ascesa e dalla permanenza al potere del Governo conservatore di Margaret Thatcher.

Questo tipo di strumento va ad inserirsi nel quadro delle politiche di *deregulation* avviate sin dall'inizio degli anni '80<sup>1</sup> e culminate con la *Deregulation Initiative* che ha avuto come oggetto la regolazione sociale e amministrativa.

Durante tutta la stagione dei governi conservatori regolativa, l'intero sistema di valutazione della regolazione si basava sui costi di adeguamento per le imprese.

Questa scelta metodologica sottintendeva chiaramente la volontà politica di rappresentare le istanze, all'interno del processo regolativo, di quel mondo imprenditoriale del quale la politica tatcheriana era l'espressione politica.

L'idea di fondo consisteva nell'aumentare le informazioni sui costi di adeguamento a disposizione delle pubbliche amministrazioni e di cambiare la cultura regolativa dei funzionari pubblici (accusati di essere troppo distanti dal mondo delle imprese).

L'analisi dei costi di adeguamento sostenuti dalle imprese ha inciso sulla tendenza delle amministrazioni ad utilizzare lo strumento della regolazione come soluzione politica per ogni problema; in tal senso va rilevato come l'impatto principale sia stato quello sui regolatori, piuttosto che sulla regolazione<sup>2</sup>.

Tuttavia, un progressivo e costante miglioramento dell'analisi dei costi di adeguamento è venuto a porsi in essere. Alla base di tale miglioramento hanno indubbiamente concorso elementi che non possiamo dimenticare in un'analisi di questo genere, quali gli evidenti limiti metodologici, la scarsa credibilità politica di un'analisi di impatto centrata su una sola *constituency* (la comunità degli affari) e la scarsa considerazione delle tecniche dentro la stessa pubblica amministrazione.

Per comprendere appieno questo processo, potremmo considerarlo un percorso di apprendimento fatto di piccoli e - più o meno gradualmente - aggiustamenti, culminati successivamente nell'adozione di un'analisi di impatto della regolazione basata sull'analisi costi-benefici.

---

<sup>1</sup> «Nel 1985, la *Deregulation Initiative* rappresentò il primo tentativo su larga scala per affrontare seriamente l'AIR. Questa iniziativa fu più una forma di valutazione dei costi di adeguamento che un'AIR completa. Negli anni Ottanta, la principale responsabilità per la qualità della regolazione venne affidata al Dipartimento per il commercio e l'industria (DTI)», QUADERNI FORMEZ, *L'Analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione europea*, Roma, 2005, pp.121-122.

<sup>2</sup> Questo aspetto verrà poi sviluppato più avanti.

In buona sostanza, questa è la trasformazione della politica regolativa che va attribuita ai governi Blair.

Il mutamento appare evidente anche osservando il meccanismo e gli attori istituzionali creati al fine di governare l'attività regolativa. Infatti, le unità amministrative che hanno il compito di controllare la qualità dell'AIR sono state in grado di adattarsi alle nuove priorità politiche che sono via via emerse nel corso di oltre un ventennio di riforma della regolazione.

Ma quali sono i provvedimenti oggetto dell'AIR? Andiamo a definirli. L'ambito di applicazione della procedura di valutazione della regolazione è mutato contestualmente all'evoluzione del controllo della regolazione stessa. L'AIR, infatti, originariamente adottata solo con riferimento alla legislazione secondaria<sup>3</sup>, è stata estesa a tutte quelle normative di origine sia governativa che parlamentare che abbiano un prevedibile impatto sulle imprese e sulle organizzazioni di terzo settore.

Anche le proposte di direttive comunitarie vengono sottoposte ad uno specifico procedimento amministrativo al fine di valutarne l'impatto economico.

Le amministrazioni proponenti sono dispensate dallo svolgere l'analisi quando la proposta regolativa produca conseguenze economiche trascurabili sulle imprese.

È bene sottolineare, inoltre, che l'AIR non si applica esclusivamente alle iniziative di nuova regolazione.

Il *Regulatory Reform Act*<sup>4</sup> stabilisce che la procedura per abolire una legislazione primaria che comporti oneri ingiustificati per le imprese e per le organizzazioni di volontariato comprenda anche la pubblicazione dell'AIR (risultando essenziale al controllo parlamentare sull'utilizzo da parte dell'esecutivo del potere di deregolare), verificando che tutte le disposizioni siano rispettate e appurando, in particolare, che sia stata svolta un'adeguata consultazione.

## **1. I soggetti coinvolti nel processo regolativo.**

Le amministrazioni proponenti hanno un ruolo preminente in seno al processo di analisi della regolazione, che viene a sostanzarsi nel compito di svolgere l'AIR e di pubblicare un *report* annuale contenente i risultati conseguiti dall'amministrazione medesima attraverso la politica regolativa, rendendo conto, per esempio, di come si siano ridotti gli oneri regolativi per le imprese mediante iniziative di deregolazione.

Presso ogni amministrazione sono state costituite delle unità amministrative, le cosiddette *Departmental Regulatory Impact Units*, che hanno il compito di coadiuvare i responsabili per la redazione delle schede di AIR.

Inoltre, per rafforzare il controllo interno, sono stati nominati presso quei dipartimenti, che si contraddistinguono per la loro elevata attività regolativi, dei ministri junior competenti per la riforma regolativa, che hanno la responsabilità di attuare la politica regolativi del Governo.

La *Regulatory Impact Unit* (RIU), posta presso il *Cabinet Office*, ha il compito di coadiuvare le amministrazioni proponenti nella formulazione di un'efficiente ed efficace regolazione per la tutela degli interessi dei cittadini e delle imprese.

---

<sup>3</sup> In sostanza quella che nel Regno Unito prende il nome di *Statutory Instruments*.

<sup>4</sup> Che ha emendato il *Deregulation and Contracting Out Act*.

I compiti della RIU possono essere ricondotti a quattro obiettivi: promuovere i principi della “buona regolazione”; supportare l’attività della *Better Regulation Task Force*; individuare ed abrogare le normative non necessarie, obsolete, o troppo onerose con l’ausilio del *Regulatory Reform Act*; migliorare la qualità della valutazione dell’impatto, della progettazione e dell’applicazione della regolazione, prestando particolare attenzione alle esigenze e alle necessità delle piccole imprese.

La RIU ha un budget annuale di circa 2,3 milioni di sterline, ed è composta da una cinquantina di dipendenti, al cui interno si ritrovano le seguenti figure: tre analisti di *policy*, due economisti, quattro esperti in politiche comunitarie, tre esperti in relazioni esterne, dieci esperti in tecniche di valutazione che affiancano le amministrazioni nella fase di sviluppo e redazione del *Regulatory Impact Assessment Statement* e, infine, quattro esperti che si dedicano all’analisi della regolazione che disciplina la pubblica amministrazione.

A completare la struttura sono lo staff amministrativo, l’esperto legale e l’ufficio stampa.

Il *Panel for Regulatory Accountability* interviene per monitorare la formazione dei nuovi interventi regolativi che coinvolgono più ministeri, smorzando le posizioni discordanti in merito alla proposta e perseguendo una migliore qualità della medesima.

Questo *panel*, composto dai ministri del *Cabinet Office*, dal segretariato di stato per il *Department of Trade and Industry*, dai responsabili della *Better Regulation Task Force* e dello *Small Business Service*, si riunisce prima che le proposte regolative siano presentate al parlamento con obiettivi quali: rifarsi ad un quadro generale del programma legislativo del governo; trovare una posizione comune tra i vari ministeri, impegnati a motivare oppure ad abbandonare le proposte di legge ritenute controverse dai membri del *panel*; incoraggiare le misure di deregolazione.

La *Better Regulation Task Force (Task Force d’ora in poi)*, costituita dal governo britannico nel 1997, è un’unità indipendente e di consulenza in tema di regolazione.

I membri che la compongono sono esponenti del mondo imprenditoriale, delle associazioni di cittadini e consumatori, e di quella parte dell’amministrazione pubblica responsabile per l’applicazione della regolazione; la *Task Force* è situata all’interno del *Cabinet Office*; la *Regulatory Impact Unit* le fornisce supporto e collaborazione.

Lo scopo della *Task Force* è quello di consigliare il Governo britannico sulle modalità per incrementare l’efficacia, la credibilità, l’affidabilità e l’accettabilità della regolazione.

Sostanzialmente, la *Task Force* esprime pareri sulle proposte di regolazione e valuta il livello qualitativo dell’assetto regolativo esistente. Attraverso consultazioni mirate, essa produce relazioni contenenti raccomandazioni su specifiche aree della regolazione, alle quali i ministri interessati sono tenuti a rispondere entro 60 giorni dalla pubblicazione delle relazioni stesse.

Nello svolgere le sue funzioni, la *Task Force* segue cinque principi: trasparenza, *accountability*, proporzionalità, coerenza, efficacia.

La **trasparenza** viene a porsi in essere attraverso l’imposizione di esplicitare chiaramente le ragioni e la decisione di ricorrere alla regolazione. Le consultazioni delle parti interessate dovranno essere previste prima dell’adozione della regolazione, che dovrà essere formulata in modo semplice e chiaro.

In virtù del principio dell'*Accountability* il regolatore deve rispondere delle sue decisioni verso i ministri, il Parlamento e l'opinione pubblica.

Il principio di **proporzionalità** interviene, invece, nel momento in cui si rende necessario che la regolazione e le sanzioni dei provvedimenti regolativi siano proporzionate al rischio specifico che si intende ridurre, considerando tutte le possibili alternative alla regolazione, compresa l'opzione zero<sup>5</sup>.

In ottemperanza al principio di **coerenza**, le proposte di regolazione dovranno coesistere con l'assetto regolativo in vigore, includendo anche quello comunitario, e con i diversi obiettivi politici perseguiti.

Il riferimento all'**efficacia**, invece, viene a sostanzarsi nell'imperativo, per la regolazione, di essere mirata all'obiettivo e focalizzata sulle esigenze e sulle ragioni che hanno motivato l'intervento, limitando il più possibile effetti indiretti non desiderati.

Tali principi dovranno applicarsi sia alle normative nazionali e comunitarie, sia a tutte le alternative alla regolazione e vengono richiamati sia nell'ultima guida per la redazione della *Regulatory Impact Assessment*, che nella guida alla regolazione comunitaria.

Lo *Small Business Service* è stato istituito dal Governo laburista nell'aprile 2000, con l'idea di dedicare una specifica organizzazione amministrativa, composta da esperti esterni alla pubblica amministrazione, a rappresentare gli interessi delle imprese di piccole dimensioni nella definizione delle politiche pubbliche.

I principali obiettivi dello *Small Business Service* sono quelli di semplificare e migliorare la qualità e la coerenza degli aiuti di stato destinati alle piccole imprese, di supportare tali imprese nell'osservanza della regolazione e di garantire che i loro interessi siano pienamente considerati al momento della formulazione delle politiche del Governo e, in particolare, di quella regolativa.

Le amministrazioni proponenti sono tenute a consultare lo *Small Business Service*, che ha la facoltà di esprimere il proprio giudizio sulla qualità dell'AIR ogni qualvolta una proposta regolativa abbia effetti sulle piccole imprese.

La missione dello *Small Business Service* è di influire sulle decisioni politiche ed amministrative che concernono imprese di piccole dimensioni, cosicché la regolazione prodotta risulterà di facile comprensione e di semplice osservanza per queste. Infatti, una delle priorità individuata dallo *Small Business Service* è quella di semplificare tutta la regolazione sociale ed amministrativa ritenuta eccessivamente onerosa per le piccole imprese.

Si osserva che il recente e crescente utilizzo di modalità di monitoraggio e controllo tra i vari ministeri è basato su un modello che ha strette affinità con il concetto di autoregolazione o di co-regolazione.

Tale sistema si caratterizza per l'assidua presenza di un'unità centrale capace di incoraggiare ed esortare i ministeri a perseguire politiche amministrative collegialmente concordate. Piuttosto che su un controllo esercitato in virtù di un potere formale derivante da una fonte giuridica, un siffatto sistema di controllo è fondato su un consenso condiviso, all'interno del *Cabinet system* e della pubblica amministrazione, sugli obiettivi da

---

<sup>5</sup> Inoltre, sempre in virtù del principio di proporzionalità, la regolazione dovrà tener conto della capacità dei destinatari di conformarsi alla normativa.

perseguire. Conseguentemente, l'unità centrale<sup>6</sup> dovrà strutturarsi in modo da diffondere e far comprendere gli obiettivi e gli strumenti della *policy*.

Il suo ruolo, dunque, può essere considerato di coordinamento, di consulenza e di assistenza verso le amministrazioni proponenti cui spetta la responsabilità di perseguire gli obiettivi delle politiche pubbliche, compresa quella della regolazione.

La struttura burocratica creata per controllare la politica regolativa ha dei componenti sia all'interno che all'esterno delle amministrazioni proponenti.

Le forme di controllo presenti all'interno dei ministeri o dipartimenti sono essenzialmente due.

In primo luogo, ogni ministero possiede la sua unità dedicata alla valutazione dell'impatto della regolazione. Composta da due o tre responsabili, la *Departmental Regulatory Impact Unit* ha il compito di fornire supporto e consulenza nella redazione dell'AIR e controllare la qualità e l'accuratezza delle analisi svolte. È quindi tale unità che effettua il primo controllo sulla qualità dell'AIR.

In genere, questa unità è composta da personale che possiede esperienza nell'ambito della valutazione della regolazione. Il suo ruolo è quello di coordinare la RIU centrale con i valutatori presenti in ciascun ministero e di garantire una certa omogeneità nella qualità delle analisi; omogeneità non facile da ottenere dato che la qualità dell'analisi dipende dalle capacità individuali del responsabile della valutazione, normalmente un funzionario appartenente ad una direzione tecnica, che conosce il problema e ha a sua disposizione le informazioni necessarie sia per identificare le possibili opzioni, sia per quantificare i benefici ed i costi della regolazione.

La guida redatta dalla RIU, composta da sole 38 pagine, svolge il prezioso compito di fornire la necessaria metodologia e le tecniche di valutazione di base per istruire tutti quegli amministratori che non hanno alcuna familiarità con concetti e principi economici; altre guide e manuali sono state invece pubblicate per supportare gli analisti nella risoluzione di problematiche connesse a specifiche fasi della procedura di valutazione.

Il ruolo della RIU è di coordinare le diverse unità presenti in ciascun ministero, esercitando una forma di controllo orizzontale; tale forma di coordinamento-controllo è stata recentemente rafforzata<sup>7</sup>.

In secondo luogo, l'evidenza della limitata capacità dell'unità centrale di esercitare un controllo effettivo sulle unità ministeriali, ha fatto sì che il *Cabinet Office* creasse i presupposti per un meccanismo di coordinamento interno alle amministrazioni. Infatti, i ministri vengono costantemente sensibilizzati dal *Cabinet Office* sui temi del governo della regolazione, in conformità con l'idea che gli stessi ministri si faranno successivamente carico di diffondere le principali direttive del Governo in merito alla politica della regolazione, presso le loro amministrazioni.

Il *Panel for Regulatory Accountability* è la sede naturale per esercitare tale pressione sui ministri che hanno la responsabilità di garantire la qualità della regolazione e di attuare la politica regolativa del governo.

---

<sup>6</sup> Nel caso specifico la RIU.

<sup>7</sup> Peraltro, alle amministrazioni proponenti è stato richiesto di fornire dei piani contenenti i futuri programmi regolativi al fine di creare un *database*. L'obiettivo di fondo è il raggiungimento di una programmazione dell'attività regolativa che permetta alla RIU di incalzare i dipartimenti nel tentativo di avviare l'analisi di impatto fin dalle primissime fasi del processo di formulazione della soluzione di un determinato problema politico, evitando la tentazione di giustificare a cose fatte decisioni politiche già prese.

La pressione sui regolatori, comunque, non è generata esclusivamente all'interno dell'amministrazione proponente; si possono, infatti, individuare altre due tipologie di controllo: il controllo esercitato da autorità governative e da altre unità della pubblica amministrazione ed il controllo esercitato dalle parti interessate al provvedimento e più in generale dalla collettività attraverso i media.

La prima modalità di controllo è essenzialmente effettuata dalla RIU, ma anche le già citate unità indipendenti<sup>8</sup> interagiscono nel controllo sulla qualità dell'AIR e, più in genere, sulle politiche regolative.

Quanto al controllo esterno alla pubblica amministrazione, l'evoluzione del processo di valutazione, che ha reso l'AIR trasparente ed accessibile, ha permesso la partecipazione di tutte le parti interessate e, più in generale, dell'opinione pubblica, al controllo sull'attuazione della politica regolativa.

Questo si è reso possibile grazie all'azione della RIU, che ha esortato le amministrazioni proponenti a pubblicizzare le AIR effettuate, anche attraverso note informative per i mass media.

Conseguentemente, i regolatori non dovranno soltanto dar conto dell'efficienza del loro operato alle categorie degli imprenditori, ma ad una parte potenzialmente assai vasta della collettività.

Il meccanismo di controllo appena descritto vede coinvolti diversi attori.

Questi hanno formato un *network* che riesce a coprire tutte le fasi del processo amministrativo e legislativo che genera la regolazione.

Particolare rilievo assume la funzione della Task Force che, grazie alla sua spiccata visibilità presso i media, riesce a diffondere presso un ampio pubblico le priorità e le problematiche in materia di politica della regolazione. Proprio per questa sua visibilità la Task Force è riuscita ad avere un ruolo primario nella promozione e nel monitoraggio della *better regulation policy* presso le più alte strutture politiche dei ministeri.

La RIU, invece, ha proseguito nel sostenere le strutture più tecniche delle amministrazioni proponenti, che sono di norma fautrici dell'attività regolativa del governo.

Va comunque rilevato come l'alto numero dei partecipanti al processo di controllo dell'AIR e, in senso più generale, al processo regolativo, possa condurre a problemi nella specificazione e nella definizione dei ruoli e delle attività assegnati a ciascuna unità di monitoraggio<sup>9</sup>.

## **2. Il processo AIR tra strumenti, consultazione ed aspetti metodologici.**

Visto che la maggior parte delle proposte regolative sono di origine governativa<sup>10</sup>, il processo di AIR illustrato nella guida *Good Policy Making. A Guide to Regulatory Impact Assessment*<sup>11</sup>, evidenzia i passaggi formali che un'amministrazione proponente è tenuta a seguire, al fine di espletare il processo regolativo<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Quali la *Better Regulation Task Force* e lo *Small Business Service*.

<sup>9</sup> Problematicità peraltro evidenziate dalla sovrapposizione tra le attività della *Task Force* e dello *Small Business Service*, per un verso, e quelle della RIU, per altro verso.

<sup>10</sup> Per esempio gli *Statutory Instruments* o i *Government bills*.

<sup>11</sup> Le Linee Guida relative al nuovo sistema di AIR sono state riviste periodicamente.

L'amministrazione è chiamata prima di tutto ad avviare la procedura di valutazione tempestivamente, onde evitare il rischio di porre in essere l'analisi come essenzialmente giustificativa di una decisione politica già presa.

La prima fase del processo di valutazione consiste in una definizione approssimativa dell'esigenza dell'intervento pubblico, evidenziandone i principali effetti attesi; l'amministrazione svolge un'analisi preliminare sfruttando le informazioni già in suo possesso o comunque di facile reperimento.

Il documento iniziale dell'AIR (*Initial Regulatory Impact Assessment*) è caratterizzato dalla descrizione del problema, dalla specificazione dell'obiettivo dell'intervento, dall'identificazione dei destinatari e dalla definizione delle opzioni disponibili, indicandone vantaggi e svantaggi. Generalmente, i destinatari di questa AIR iniziale sono il ministro o i *policy makers* presenti nell'amministrazione proponente.

Qualora il ministro, sulla base dei primi risultati della valutazione, decidesse nella direzione di procedere alla risoluzione del problema evidenziato, l'analisi dovrà strutturarsi, poiché su di essa si baseranno tanto il consenso dei ministri del *Cabinet* in merito alla proposta regolativa, quanto le consultazioni con le parti esterne alla pubblica amministrazione.

Ulteriore momento di valutazione è l'**AIR parziale**, un documento che riporta le informazioni e/o le stime sui rischi, benefici, costi e modalità d'attuazione per ciascuna opzione. Questo documento può riportare i risultati di quelle consultazioni informali ritenute, dall'amministrazione proponente, necessarie al fine di identificare la totalità dei potenziali destinatari del provvedimento regolativo, nonché per selezionare la metodologia più appropriata per dar conto di tutti i possibili effetti regolativi<sup>13</sup>.

Per analizzare i dettagli relativi alle proposte regolative con un impatto che si può prevedibilmente ritenere consistente, la guida raccomanda di formare dei *team* composti da esperti in materie giuridiche ed economiche, analisti di *policy* e, in alcune circostanze, di questo team fanno parte anche gli esperti della RIU.

L'amministrazione proponente, infatti, ha il dovere di consultare la RIU e lo *Small Business Service* a proposito della proposta regolativa.

Va messo in luce il ruolo della RIU, che concorda con l'amministrazione proponente i contenuti di un altro documento ancora: il *Regulatory Impact Assessment Statement* (anch'esso previsto dal procedimento amministrativo, che non sostituisce, ma anzi completa l'AIR).

---

La prima versione della Guida fu redatta dalla *Better Regulation Unit* nel 1998. Successivamente, sono state pubblicate altre due versioni: una nel 2000, dal titolo *Good Making Policy, A Guide to Regulatory Impact Assessment*; un'altra nel 2003, *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment* (<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/scrutiny/ria-guidance.pdf>).

Questo processo di revisione sistematica dei principali documenti AIR è indicativo dello sforzo di apprendere dall'esperienza. Certamente, ogni versione della Guida ha reso il processo di AIR più sofisticato. Nell'ultima versione, la principale innovazione è la valutazione della concorrenza: ogni opzione regolativa deve essere sottoposta ad un test di concorrenza. Inoltre, l'ultima versione della Guida presenta e migliora i meccanismi di AIR per analizzare le proposte di legislazione comunitaria. Cfr. QUADERNI FORMEZ, *L'Analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione europea*, Roma, 2005, p.122.

<sup>12</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, *Analisi di impatto della regolamentazione là dove funziona*, Servizio per la qualità degli atti normativi, 10-07-2008, pp.III-V.

<sup>13</sup> La formalità del processo di consultazione è determinato dall'utilizzo nella consultazione stessa dell'AIR parziale.

Il *Regulatory Impact Assessment Statement* è richiesto soltanto qualora l'impatto previsto superi i 20 milioni di sterline; il problema stimoli una crescente sensibilità presso l'opinione pubblica; la proposta ricada in quelle aree precedentemente esaminate dalla Task Force; la proposta regolativa abbia un impatto diseguale su determinate categorie sociali.

La redazione dell'AIR parziale rappresenta la decisione dell'amministrazione di ricorrere all'intervento regolativo, dato che essa accompagna la proposta inoltrata sia al *Cabinet Office* (dove la *Regulatory Impact Unit* contribuisce in modo determinante al vaglio dell'analisi di impatto preliminare) che ai ministri del *cabinet system* interessati. A questo stadio del processo di formazione della regolazione, l'AIR costituisce lo strumento per ricercare una posizione comune in seno al governo. In sostanza il ministero che vuole proporre un intervento regolativo fa una proposta al Capo del Governo tramite il *Cabinet Office*. Invece, per quanto concerne le proposte di nuova regolazione di origine parlamentare (*Private Members' bill*) anche esse sottoposte ad AIR, la redazione della scheda parziale è il primo stadio del processo di valutazione.

Allorché la consultazione è terminata, la scheda di AIR viene presentata al ministro con un preciso suggerimento in merito al corso di azione da seguire e ai metodi di valutazione della proposta normativa.

Ai ministri viene richiesto di firmare la scheda completa di tutta l'analisi della regolazione (AIR completa). Nello specifico, il ministro deve dichiarare di aver letto l'AIR e di essere soddisfatto in quanto i benefici della misura proposta ne giustificano i costi. Con la firma del ministro la proposta regolativa può inserirsi nel procedimento legislativo. Contestualmente alla presentazione della proposta al Parlamento, l'analisi di impatto della regolazione (AIR finale) viene inserita nella documentazione istruttoria, che l'accompagna.

Dal 1998 la metodologia di valutazione ha posto maggior enfasi sui benefici regolativi per la collettività. Presentando la guida, il Primo Ministro Blair ha affermato che il fine del *Regulatory Impact Assessment* è quello di dimostrare che la regolazione proposta è la soluzione più efficace tra tutte le opzioni possibili.

In altre parole, la nuova politica regolativa deve tendere a bilanciare i costi con i benefici regolativi. Il mutamento nella metodologia non si è limitato ad includere i benefici nel sistema di valutazione, ma è stata altrettanto rilevante l'introduzione di una effettiva comparazione tra le opzioni alternative. È difficile negare che si tratta di un miglioramento sostanziale nell'esperienza britannica di governo della regolazione.

L'attuale documento di *Regulatory Impact Analysis*, è composto dalle seguenti sezioni:

- a. finalità ed obiettivi dell'intervento;
- b. analisi del rischio;
- c. benefici, con identificazione dei vantaggi per ciascuna opzione;
- d. costi, con identificazione degli svantaggi per ciascuna opzione;
- e. modalità per garantire l'ottemperanza alla regolazione;
- f. *small business test*, ovvero valutazione specifica dell'impatto della regolazione sulle PMI;
- g. consultazione;



- h. monitoraggio e valutazione della regolazione, che esplicitino le modalità di controllo e di revisitazione della regolazione, basandosi sui dati reali circa i costi e i benefici regolativi;
- i. sommario della scheda di AIR.

L'attuale contenuto del documento di AIR non si limita a considerare meramente gli effetti economici di una nuova proposta regolativa, ma prende in considerazione l'intero ciclo di vita di una regolazione.

I dati e le previsioni si riferiscono sia a fasi precedenti all'approvazione dell'analisi, come i passaggi sulla finalità dell'intervento regolativo ed sulla consultazione, sia a fasi di applicazione, attuazione e successiva messa a regime delle disposizioni regolative.

Prima di passare alla trattazione degli aspetti metodologici, riterrei però opportuno spendere qualche parola sulla procedura e sulle tecniche di consultazione.

Il processo di consultazione prevede la selezione di due o tre imprese direttamente interessate alla proposta regolativa con le quali l'amministrazione proponente discuterà in merito all'impatto del provvedimento regolativo sulle imprese stesse.

La scelta di almeno un'impresa di piccole dimensioni è necessaria per lo svolgimento dello *small business test*, una tecnica di consultazione che coinvolge proprio le imprese di piccole dimensioni, con l'obiettivo di determinarne la capacità di sostenere gli oneri prodotti dalle nuove disposizioni regolative.

La consultazione, comunque, va estesa a tutti i potenziali soggetti interessati alle disposizioni regolative, che hanno il diritto di essere posti nelle condizioni di poter esprimere i loro commenti in merito alla proposta. Un elenco esaustivo delle organizzazioni sociali è fornito dalla stessa guida, che altresì illustra alcuni strumenti di consultazione.

Il documento di consultazione (*consultation paper*) riassume i risultati delle valutazioni condotte dall'amministrazione e formula specifiche domande riguardo la proposta regolativa al fine di testare l'attendibilità delle stime rilevate dalla pubblica amministrazione. Altre modalità di consultazione possono essere le interviste strutturate, il *panel* e il *working group*.

Le fasi del processo di consultazione possono essere espletate da consulenti esterni alla pubblica amministrazione.

Va rilevato come, oltre alla documentazione nella scheda di AIR sia importante pubblicizzare la procedura di consultazione, i cui risultati devono essere inviati a tutte le parti interessate, nonché a quelle precedentemente consultate.

Passiamo ora ad una schematica definizione degli aspetti metodologici.

Una peculiarità dell'attuale sistema di valutazione della regolazione è la presenza di una specifica sezione dedicata all'analisi del rischio. La guida fornisce una scarna ma precisa definizione di incertezza e di rischio. Quest'ultimo dovrà essere stimato, se necessario, anche in un periodo medio-lungo.

Differentemente dalla valutazione dei costi di adeguamento per le imprese, l'AIR richiede un'analisi di tutti i costi e benefici diretti od indiretti che ricadono su tutti i potenziali destinatari dell'intervento regolativo espressi, ove possibile, in termini monetari.

Nella quantificazione e monetizzazione del prevedibile impatto è essenziale lo stesso rigore metodologico sia per la stima dei costi che dei benefici, altrimenti una

dettagliata stima dei costi di adempimento può far sbilanciare la valutazione a favore di determinate opzioni per le quali l'identificazione dei benefici risulti più immediata.

A tal fine la guida individua una procedura composta da cinque fasi, che consente di identificare e quantificare i costi e i benefici associati ad ogni possibile opzione, inclusa l'opzione zero<sup>14</sup>.

In primo luogo, il regolatore è tenuto a specificare il tipo di impresa od organizzazione che verrà interessata dal provvedimento, stimando la numerosità per ciascuna tipologia.

In secondo luogo, si terranno delle consultazioni informali con i destinatari del provvedimento precedentemente individuati. Questa consultazione appare rilevante poiché è segnalata come strumento indispensabile per scegliere la metodologia più appropriata da adottare nella valutazione d'impatto.

Appare però opportuno chiarire che la consultazione è soltanto di supporto al valutatore, che rimane il solo responsabile della qualità della valutazione. Pertanto, non siamo di fronte ad una co-determinazione della metodologia, ma piuttosto l'intenzione è quella di porre il valutatore nelle condizioni ottimali per scegliere disponendo del maggior numero di informazioni possibili.

In terzo luogo, il valutatore cerca di ponderare la rilevanza dell'impatto della regolazione su altre categorie di attori economici diversi dalle imprese, quali, per esempio, consumatori e pubblica amministrazione, sui quali la proposta produrrà degli effetti.

In quarto luogo, per ogni possibile opzione la guida prescrive di identificare i benefici che ricadono su ciascuna categoria individuata.

L'ultimo stadio della procedura è rappresentato dalla quantificazione dei benefici che dovrà essere compiuta su base annuale per tutto il periodo previsto di durata degli effetti della regolazione. Tutti i valori espressi in termini monetari dei costi e benefici debbono essere resi comparabili utilizzando l'attualizzazione<sup>15</sup>. La stessa procedura deve essere seguita per quantificare i costi.

Quest'ultima si basa sulle stime di costi di adeguamento sostenuti da una impresa tipica, selezionata dal valutatore tra quelle presenti in ciascuna categoria di imprese che maggiormente saranno interessate dalle misure proposte.

Inoltre, la guida prescrive di individuare anche un'impresa di piccole dimensioni per verificare gli effetti dell'impatto di ciascuna opzione su questa specifica categoria. In altre parole, come si è già detto, il valutatore è tenuto a sottoporre ciascuna opzione individuata allo *Small Business Test* e a quantificare i costi di adeguamento, evidenziando eventuali criticità che possono essere causate dall'impatto delle nuove opzioni regolatorie nella gestione delle PMI.

Con tale quantificazione si intende rilevare se la nuova regolazione mette alla prova la capacità di resistenza di queste imprese meno robuste, compromettendone la redditività o addirittura la sopravvivenza.

---

<sup>14</sup> La guida elenca le possibili opzioni: I. non intervento; II. miglioramento dell'informazione destinata ai consumatori; III. codici di pratiche che abbiano validità giuridica; IV. Strumenti economici di incentivo verso determinati comportamenti, ad es. tasse ambientali o sussidi; V. autoregolazione; VI. semplificazione e miglioramento dell'applicazione della regolazione attraverso una iniziativa di deregolazione; VII. introduzione di un limite temporale alla vigenza di una regolazione ovvero di un'automatica procedura di revisione della regolazione medesima.

<sup>15</sup> La guida indica nel tasso di sconto reale, individuato dal Tesoro, l'elemento idoneo per elaborare la richiesta comparabilità.

Le tecniche per la quantificazione in termini monetari dei costi e benefici sono ben specificate nella guida. In essa il concetto di costo-opportunità viene definito come la perdita di valore connessa al mancato utilizzo di un fattore produttivo, dovuto all'osservanza della disposizioni regolative<sup>16</sup>.

Infatti, nell'ipotesi di difficile od impossibile quantificazione dei costi di opportunità, il valutatore potrà far ricorso a strumenti che gli permettano di individuare le preferenze dei destinatari connesse a ciascuna opzione.

Tutti i costi regolativi individuati dovranno essere classificati in *policy* e *implementation costs*.

Gli *implementation costs* sono quei costi associati ad una nuova regolazione, ma non direttamente attribuiti all'obiettivo perseguito con la regolazione<sup>17</sup>, mentre i *policy costs* sono invece definiti come quei costi determinati direttamente dal perseguimento dell'obiettivo della regolazione<sup>18</sup>.

Particolare enfasi viene conferita al principio della **trasparenza** dell'analisi. Infatti, il valutatore dovrà prestare particolare cura a contabilizzare anche i trasferimenti di costi o benefici tra le diverse categorie di destinatari che, pur non avendo un impatto netto, possano modificare la distribuzione della ricchezza esistente al momento dell'attuazione dell'intervento. Si è dunque ritenuto basilare che tutti i trasferimenti venissero registrati sia nel lato dei costi<sup>19</sup> che dal lato dei benefici<sup>20 21</sup>.

Altro miglioramento apportato dalla nuova guida è quello legato alla previsione del grado di ottemperanza alla nuova regolazione. La guida fissa, così, il principio che una buona regolazione è strettamente connessa al grado di ottemperanza della regolazione medesima sulla quale si basa anche l'individuazione dei costi e dei benefici regolativi.

Il fine è quello di utilizzare uno strumento di comunicazione come l'analisi di impatto della regolazione per migliorare considerevolmente la progettazione e facilitare l'adeguamento alla regolazione garantendo un più elevato grado di ottemperanza.

Questi miglioramenti hanno integrato l'AIR nel processo legislativo, ove altri aspetti, diversi da quelli strettamente economici, sono altrettanto importanti. La scelta di una opzione politica deve essere basata anche su considerazioni di fattibilità e praticabilità<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> Si parla anche di disponibilità a pagare, nel caso in cui il mercato non riuscisse a definire i costi-opportunità.

<sup>17</sup> Esempi di questi sono i costi di consulenza legale per la comprensione delle disposizioni regolative, i costi per il personale dovuti alla familiarizzazione con la nuova regolazione ed i costi per l'acquisto di nuovi fattori produttivi essenziali per l'adeguamento alla regolazione.

<sup>18</sup> Alcuni esempi possono essere l'incremento delle retribuzioni come risultato della regolazione del salario minimo, la riduzione di entrate fiscali associate alla messa al bando di alcuni prodotti ed i costi d'acquisto di un casco, reso obbligatorio per i conducenti di ciclomotori.

<sup>19</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Analisi di impatto della regolamentazione là dove funziona*, Servizio per la qualità degli atti normativi, 10-07-2008, p.28.

<sup>20</sup> Questo principio di trasparenza è strettamente legato al concetto di equità dell'intervento, affrontando una delle principali limitazioni della ACB (analisi costi benefici) applicata al processo di *decision making*.

<sup>21</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Analisi di impatto della regolamentazione là dove funziona*, Servizio per la qualità degli atti normativi, 10-07-2008, p.27.

<sup>22</sup> Inoltre, essa deve garantire un grado di osservanza che permetta di raggiungere i risultati politici prefissati, anche in virtù dell'individuazione della giusta misura delle sanzioni.

### 3. Considerazioni finali.

Il caso britannico è un interessante esempio di come la politica della regolazione possa fondarsi su un processo di apprendimento composto da tentativi ed errori.

Anche il primo governo Thatcher dimostrò un certo realismo attento alla **fattibilità** ed alla **assimilabilità** amministrativa del metodo di analisi della regolazione che si sarebbe dovuto adottare.

Indipendentemente da quale sia la tecnica economica utilizzata nel processo regolativo, l'AIR deve essere in grado di comparare la regolazione con le soluzioni alternative alla regolazione stessa, inclusa l'opzione zero. È su questo elemento fondamentale che deve basarsi il giudizio sull'efficacia del *management* regolativo.

All'esperienza britannica della CCA<sup>23</sup> si può guardare per due esiti favorevoli; il primo consiste nel fatto che il Regno Unito è stato il primo tra i paesi europei ad adottare il *management* della regolazione<sup>24</sup>, mentre il secondo nel fatto che i successivi Governi hanno mostrato come sia possibile apprendere dall'esperienza e dagli errori commessi e come sia possibile migliorare il sistema valutativo e la concezione di fondo della politica della regolazione.

I processi di apprendimento nella pubblica amministrazione sono stati accelerati da avvicendamenti al potere e da "catalizzatori" politici, tra i quali va necessariamente menzionato il nuovo approccio dell'amministrazione Blair.

Blair percorre un sentiero diretto ad un'AIR compiuta, nel senso di centrata sul principio del beneficio netto delle opzioni regolative, e non dei soli costi.

Cruciale nel processo di apprendimento e maturazione istituzionale è stata la consapevolezza che la rimozione della regolazione è un compito arduo nell'era dello "Stato regolatore". Di conseguenza, la priorità della politica regolativa è quella di realizzare un processo amministrativo in grado di identificare la più efficace ed efficiente soluzione ai problemi di *policy*.

Il recente *Regulatory Reform Act*, che rafforza l'impegno del Governo a ridurre gli oneri regolativi ed amministrativi per le imprese, testimonierebbe la volontà politica di scindere l'obiettivo della semplificazione regolativa da quello di avere un processo di *policy* in grado di selezionare soluzioni ottimali per la società nel suo complesso.

L'ultima versione della guida tratta in modo pragmatico le principali critiche mosse all'adozione dell'analisi costi-benefici nella valutazione della regolazione.

Si è, per esempio, provveduto ad inserire nell'analisi il concetto di equità e proporzionalità degli effetti regolativi, richiedendo che tutti i trasferimenti di costi o benefici siano contabilizzati.

Ciò nonostante, nel tracciare queste considerazioni finali, sarà opportuno sottolineare un'incongruenza metodologica.

Se da un lato l'analisi include gli effetti sui consumatori, sui cittadini e sulla pubblica amministrazione, dall'altro l'analisi stessa continua ad essere applicata soltanto su quei provvedimenti regolativi che hanno un impatto su imprese e organizzazioni di terzo settore.

---

<sup>23</sup> *Compliance Cost Assessment*.

<sup>24</sup> Dando il via, fin dalla metà degli anni '80, ad un'intensa opera di "importazione" delle metodologie applicate negli Stati Uniti.

Magari, rendendo più oggettivi i criteri di selezione, l'AIR potrebbe essere estesa fino ad inglobare anche la valutazione di quelle proposte regolative che comportano un impatto rilevante esclusivamente sui cittadini e sulla pubblica amministrazione.

Nonostante la più che ventennale esperienza della pubblica amministrazione nel *management* regolativo e il buon grado di efficienza raggiunto dalla metodologia usata nell'analisi (che rendono il Regno Unito uno dei più avanzati tra i paesi OCSE in tema di riforma regolativa<sup>25</sup>), le camere di commercio britanniche hanno denunciato che gli oneri regolativi sopportati dalle imprese sono aumentati. In particolare, le analisi svolte hanno evidenziato che l'incremento dei costi di adeguamento è da attribuirsi principalmente a due direttive comunitarie, che regolano rispettivamente l'utilizzo dei dati personali e la prevenzione dell'inquinamento ambientale.

Sulla base di tali dati, il mondo imprenditoriale ha chiesto un maggiore impegno a ridurre gli adempimenti amministrativi derivanti dalla regolazione.

I *policy makers* britannici vengono, così, messi, nell'ambito della riforma regolativi, dinnanzi a due sfide.

Da un lato, un effettivo sistema di gestione delle attività regolative a livello nazionale non può ritenersi svincolato da ciò che avviene a Bruxelles. Il Governo è consapevole del fatto che sia necessario fornire all'amministrazione comunitaria un processo da integrare con quelli già esistenti negli stati membri, che possa vagliare la necessità e la qualità dell'intervento regolativo.

Dall'altro lato, è, invece, evidente la difficoltà dei *civil servants* nel conciliare l'impegno del Governo di ridurre gli assetti regolativi con la volontà politica del Governo medesimo di estendere i diritti dei lavoratori. Ciò richiede il concepimento futuro di procedure innovative o di altri strumenti da inserire nel processo regolativo.

---

<sup>25</sup> V. RAPPORTO OCSE, *Regulatory impact analysis: best practices in Oecd Countries*, 1997.