

L'analisi di impatto della regolazione

Una complicata semplificazione

di Serena Sileoni

Il 18 novembre scorso è entrato in vigore il regolamento per l'attuazione dell'art. 14 della legge n. 246/2005, recante l'obbligo di analisi di impatto della regolamentazione (AIR) per gli atti governativi (D.P.C.M. n. 170 dell'11 settembre 2008).

La legge n. 246 cd. di semplificazione, entrata nel linguaggio comune come "taglia-leggi", ha imposto la ricognizione – a fini di "salvataggio" – di tutta la legislazione approvata fino al 1970, pena l'abrogazione automatica, a partire dal dicembre prossimo.

Oltre a questa importante misura straordinaria, la legge ha disciplinato in dettaglio l'obbligo per il governo di accompagnare i suoi atti con l'analisi del relativo impatto. A disciplinare le modalità attuative di tale obbligo è intervenuto appunto il regolamento ad oggetto, approvato durante la seduta del Consiglio dei ministri dell'11 settembre 2008.

Riguardate nella prospettiva degli scopi dichiarati della semplificazione e della qualità della regolazione, le vicende relative all'introduzione nel sistema delle fonti italiane dell'AIR possono apparire alquanto contraddittorie, quando non addirittura paradossali.

L'analisi di impatto della regolazione è una tecnica importata dal diritto statunitense attraverso la quale gli atti normativi devono provare, prima della loro entrata in vigore, di non essere eccessivamente onerosi per i consociati. L'autore dell'atto regolativo deve, cioè, verificare preventivamente attraverso un'adeguata analisi dei costi/benefici degli effetti dell'atto sui diversi piani sociale, normativo ed economico, che i relativi benefici siano maggiori dei costi e, quindi, che l'approvazione dell'atto sia vantaggiosa e preferibile rispetto ad altre decisioni o soluzioni.

In Europa, il dibattito pubblico sull'AIR è iniziato grazie all'Ocse. Questa organizzazione, a partire dagli anni '90, tramite il *Public Management Committee* ha infatti istituito un programma di monitoraggio sulla qualità della regolazione dei paesi membri, grazie al quale si è potuta valutare la cd. superfetazione o ipertrofia normativa.

Dalle indagini dell'Ocse, sono nate raccomandazioni e linee guida perché gli Stati, oltre a fare le leggi, iniziassero pure a preoccuparsi di farle bene. Le analisi hanno reso evidente anche per l'Italia come una cattiva legislazione sia più dannosa dell'assenza di legislazione, da cui lo spunto per introdurre nel

Serena Sileoni è dottoranda in Law and Economics presso l'Università di Siena ed è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

nostro ordinamento l'AIR, che, a parere dell'Ocse, sarebbe in grado di misurare, e misurando migliorare, la qualità della regolazione, prima che essa entri in vigore.

Per gli atti di governo, l'AIR era stata già introdotta in via sperimentale con la legge di semplificazione n. 50/1999, per tutti gli atti normativi e per i decreti e regolamenti ministeriali e interministeriali. Due successive direttive hanno dato attuazione al contenuto della previsione legislativa. La prima direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 27 marzo 2000 ha definito tempi e modi sia per l'analisi tecnico-normativa sia per l'analisi di impatto della regolamentazione ed è stata accompagnata da una guida della presidenza del Consiglio, che ha costituito lo schema di riferimento per la redazione dell'analisi. Per agevolare la sperimentazione, la direttiva ha istituito un *help desk* di supporto per tutte le amministrazioni e ha incaricato il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), il Nucleo di semplificazione per le norme e le procedure della presidenza del Consiglio dei ministri (poi abrogato dalla legge n. 137/2002, che in cambio ha previsto l'istituzione con D.P.C.M. di un ufficio dirigenziale alle dipendenze del ministro per la funzione pubblica e di non più di due servizi presso la presidenza del Consiglio dei ministri), il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento affari economici di seguirne la fase iniziale di rodaggio. La seconda direttiva del 21 settembre 2001 ha allargato al sperimentazione a tutta l'attività normativa del governo ed ha cercato di semplificare (!) le modalità di effettuazione dell'analisi, aggiungendo però un'ulteriore analisi, questa volta successiva (la VIR: verifica di impatto della regolamentazione). A tutti i soggetti già indicati, deve inoltre aggiungersi il Comitato di indirizzo, presieduto dal ministro per la funzione pubblica.

Proviamo a fare un riepilogo.

Soltanto per la messa a regime la fase sperimentale ci sono voluti:

- 1) una legge (la n. 50/1999)
- 2) due direttive del presidente del Consiglio dei ministri (del 27 marzo 2000 e del 21 settembre 2001)
- 3) una direttiva sulla sperimentazione della presidenza del Consiglio dei ministri (del 16 gennaio 2001)
- 4) un D.P.C.M. (del 23 luglio 2002)
- 5) l'istituzione di un *help desk*
- 6) il coinvolgimento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi
- 7) l'istituzione del Nucleo di semplificazione per le norme e le procedure presso la presidenza del Consiglio (poi soppresso insieme all'Osservatorio sulle semplificazioni nel 2002)
- 8) il coinvolgimento della presidenza del Consiglio
- 9) il coinvolgimento del Dipartimento per la funzione pubblica
- 10) il coinvolgimento del Dipartimento per gli affari economici
- 11) l'istituzione di un Comitato di indirizzo presieduto dal ministro per la funzione pubblica.

Può apparire bizzarro che questa complessa gincana procedurale sia stata costruita per mettere a regime solo la fase sperimentale di una tecnica pensata per semplificare, rendere più trasparente e migliorare il procedimento normativo degli atti governativi. Forse che la complicazione sia la madre della semplificazione?

Ma non è tutto. Mentre l'AIR era ancora in fase di sperimentazione per gli atti governativi, alcune regioni già ne emulavano la tecnica, introducendola per gli atti regionali. In Toscana, ad esempio, ben quattro periodi di sperimentazione hanno anticipato

l'avvio definitivo dell'AIR avvenuto nel 2005. In Basilicata è stata approvata una legge (n. 19/2001) con tanto, anche qui, di fase di sperimentazione. Pure in alcuni statuti regionali sono contenute alcune previsioni in materia di qualità della regolazione (per l'Emilia-Romagna, art. 53, per le Marche, art. 34, per il Piemonte, art. 71, per la Toscana, artt. 45 e 57, per l'Umbria, art. 61).

Conclusa la fase sperimentale, la “taglia-leggi” ha imposto l'obbligo definitivo di analisi di impatto della regolazione. Forte delle criticità emerse nel periodo di sperimentazione, la legge n. 246 ha ristretto l'ambito di applicazione dell'AIR agli atti normativi del governo, anche ministeriali, e ai disegni di legge. Come dire che il legislatore, avvertito che l'AIR poteva costituire un ulteriore aggravio nella preparazione degli atti normativi, ne abbia voluto limitare l'impatto ad alcune categorie di atti, sollevando le restanti da questa incombenza aggiuntiva.

Poco dopo, nel 2006, il Governo istituiva presso la presidenza del Consiglio dei ministri un comitato interministeriale incaricato di redigere annualmente un piano di azione in tema di semplificazione e qualità della regolazione e di coordinare l'attività di realizzazione degli obiettivi. Ad adiuvandum, con D.P.C.M. del 12 settembre e del 5 dicembre dello stesso anno veniva istituita l'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione, composta da esperti e presieduta dal sottosegretario alla presidenza, coordinata dal capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, coadiuvato dal capo ufficio legislativo del ministro per le riforme e l'innovazione nella pubblica amministrazione.

Riepiloghiamo ancora.

Conclusa la fase di sperimentazione, sono dovuti intervenire:

- 1) una legge (n. 246/2005)
- 2) tre dpcm (del 5 dicembre e 12 settembre 2006 e dell'11 settembre 2008)
- 3) l'istituzione di un comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione [sic!]
- 4) l'istituzione di un'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione.

Le premesse al regolamento di attuazione dell'AIR, quanto a semplificazione, non erano certo le migliori. E il regolamento, infatti, non ha potuto che confermare l'impressione che i governanti abbiano inconsciamente pensato più a complicare il labirinto di protezione del Minotauro (l'atto regolativo) che alla necessità del suo abbattimento seguendo semplicemente il filo di Arianna.

Secondo il regolamento, l'AIR si applica agli atti normativi del governo, compresi gli atti adottati dai singoli ministri, i provvedimenti interministeriali, i disegni di legge di iniziativa governativa. Restano quindi esclusi i disegni di legge costituzionale, gli atti normativi in materia di sicurezza interna e esterna, i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali, che non comportino spese o istituzioni di nuovi uffici.

L'AIR deve essere trasmessa, assieme alla VIR (per la quale si attende il decreto attuativo), da ogni amministrazione competente al DAGL, all'interno del quale opera il servizio dirigenziale “Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione”.

Quanto al procedimento, il regolamento ne prevede lo sviluppo attraverso tre fasi. Dapprima, una fase di istruttoria, in cui si svolgono anche le consultazioni con le principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della regolamentazione. Per lo svolgimento di queste consultazioni, il regolamento preannuncia l'adozione di un decreto relativo ai criteri e alle procedure. Segue una seconda fase di redazione della relazione, che deve contenere, in ordine, la sequenza logica delle informazioni raccolte e organizzate dall'amministrazione competente all'iniziativa normati-

va; i risultati dell'analisi svolta e la giustificazione della scelta. Per motivare la scelta normativa, la relazione deve rendere chiaro dove va a collocarsi l'iniziativa governativa e quali problemi dovrebbe affrontare, quali informazioni sono state usate per giungere all'opzione regolativa, incluse le consultazioni effettuate, la comparazione con altre soluzioni, compresa la cd. opzione zero (ovvero il non intervento), l'analisi – brevemente parlando – dei costi/benefici per i cittadini e per le imprese dell'opzione scelta, anche con riferimento ai processi di liberalizzazione e all'incidenza dell'intervento sulle libertà, la descrizione delle modalità per l'attuazione amministrativa dell'intervento di regolazione e per la sua conoscibilità e pubblicità, la descrizione delle modalità del monitoraggio successivo sugli effetti della regolazione. La terza fase dell'AIR, quella conclusiva, è la presentazione al DAGL, chiamato a verificarne adeguatezza e completezza prima dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. Solo a quel punto, l'atto normativo può essere sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri prima e al parere del Consiglio di Stato poi.

Come detto, sono tre le categorie di atti prodromici ad atti normativi (d.d.l. di legge costituzionali, d.d.l. relativi alla sicurezza e d.d.l. relativi alla ratifica dei trattati internazionali che non comportino nuovi oneri) esenti dall'AIR, ma, con una norma aperta, il regolamento prevede anche un'esenzione *ad casum* consentita dal DAGL, su richiesta dell'amministrazione interessata, nei cd. casi straordinari di necessità e urgenza e nelle ipotesi di peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo e dei suoi possibili effetti.

Un paio di notazioni critiche al riguardo. Se i casi di straordinaria necessità e urgenza verranno individuati con gli stessi criteri con cui vengono individuati nella decretazione d'urgenza, allora c'è da aspettarsi che ogni ordinario caso di regolazione diventerà presto un caso straordinario di necessità e urgenza. È noto che i presupposti di necessità e urgenza sono richiesti dall'art. 77 Cost. per l'adozione dei decreti-legge e che, più o meno dalla VII Legislatura, questa è divenuta la ordinaria via di legislazione. Che dire, infine, dell'altro presupposto per l'esenzione dall'AIR, ovvero della peculiare complessità e ampiezza dell'intervento normativo? Paradossalmente questo dovrebbe essere il caso in cui l'AIR potrebbe dimostrarsi davvero utile! Proprio quando l'intervento regolativo risulta di maggiore complessità l'AIR può avere un senso, per meglio valutare gli effetti di una regolazione ad ampio impatto. Non a caso, accogliendo un rilievo del Consiglio di Stato, il regolamento non prevede più, tra i casi di esclusione dell'AIR, i disegni di legge finanziaria (Consiglio di Stato, sez. consultiva, adunanza del 27 marzo 2006 n. 1208/2006). Come se non bastasse a smorzare i toni enfatici dell'introduzione dell'AIR, il regolamento consente al Consiglio dei ministri l'esenzione dell'analisi in ogni momento. Un'arma, pressoché spuntata, viene poi concessa alle commissioni parlamentari, allo stesso Consiglio dei ministri e al comitato interministeriale quando si consente loro di chiedere comunque l'AIR, anche nei casi di esenzione tassativamente previsti dalla legge.

Deliberato l'atto regolativo e divenuto efficace, a seconda della sua destinazione, il Parlamento deve presentare annualmente la relazione sul suo stato di applicazione, con contenuti minimi predeterminati nel regolamento, predisposta dal DAGL secondo le informazioni ricevute obbligatoriamente dalle singole amministrazioni.

Proviamo ancora a ricapitolare.

Per migliorare la qualità della regolazione, il regolamento chiede:

- 1) il coinvolgimento di ogni amministrazione
- 2) il coinvolgimento del DAGL

- 3) l'istituzione all'interno del DAGL dell'ufficio "Analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione"
- 4) una direttiva del presidente del Consiglio dei ministri per il contenuto, i metodi di analisi e i modelli di AIR
- 5) il coinvolgimento del comitato interministeriale di indirizzo e guida strategica per le politiche di semplificazione e la qualità della regolazione,
- 6) un D.P.C.M. per la VIR, non ancora adottato
- 7) una relazione annuale del Parlamento.

E inoltre, per rendere trasparente la qualità della regolazione occorre:

- 1) che ogni amministrazione apra una fase di istruttoria sull'analisi costi/benefici
- 2) che in questa fase istruttoria vi sia una sottofase di consultazione con le parti sociali
- 3) che conclusa l'istruttoria rediga l'AIR secondo contenuti di impatto economico e regolativo predeterminati
- 4) che conclusa la fase di redazione invii l'AIR al DAGL
- 5) che il DAGL la esamini
- 6) che dopo l'esame e l'eventuale richiesta di chiarimenti l'atto sia messo all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri
- 7) tutto questo salvo le ipotesi di esenzione, talmente ampie da potersi verificare per ogni atto regolativo e da annullare ogni effetto innovativo dell'introduzione dell'AIR, e talmente contraddittorie con l'obiettivo dell'AIR da prevedere l'esenzione anche per gli atti troppo complessi e impegnativi, ovvero quelli che, in realtà, più avrebbero bisogno di un calcolo delle ricadute della regolazione sui consociati e sull'economia.

Il riepilogo dello svolgimento dell'AIR mostra il paradosso dell'introduzione di un atto e di un metodo di analisi con finalità di miglioramento e semplificazione della regolazione. Un paradosso peraltro evidenziato (verrebbe da dire, confessato) nella stessa prima relazione sullo stato di attuazione dell'AIR del 2006 (Doc. Senato CCXXXIII, n. 1) laddove si riconosce la difficoltà di natura metodologica nello svolgimento dell'analisi, dovuta al fatto che l'AIR «richiede tempi e competenze professionali non sempre disponibili all'interno delle amministrazioni e comporta, inevitabilmente, anche un aumento delle complessità, dei tempi d'attuazione (e dei costi) dell'intera procedura, con inevitabili ripercussioni anche sulla tempistica del processo decisionale».

In realtà, l'AIR nella prassi si presenta come un meccanismo faticoso per rendere (apparentemente) obbligatorio quello che buon senso potrebbe dettare più semplicemente: ovvero ponderare prima di decidere, bilanciare gli effetti negativi e positivi di un atto o di un'attività prima della loro adozione. Insomma, l'AIR sembra pensato in funzione vicariale al buon senso comune, seguendo il quale ogni individuo è spinto a fare o non fare, ad agire o non agire, a fare in quel modo piuttosto che in un altro: la ponderazione tra i vantaggi e gli svantaggi del proprio comportamento, sulla base delle proprie conoscenze.

Il punto è che le istituzioni non agiscono razionalmente come gli individui, perché il costo delle loro decisioni non ricade direttamente su di esse e perché, per prendere decisioni pubbliche, debbono recuperare, concentrare e selezionare le conoscenze e le esigenze individuali. Occorre allora mettere una toppa all'assenza di razionalità e alla scarsità di conoscenza (una conoscenza che, diversamente da quella necessaria ad

ogni individuo, pretende di essere generale) con una legge che obblighi ad un comportamento razionale che per gli individui è invece del tutto naturale.

Non solo. L'analisi di impatto può essere una lama puntata contro gli atti eccessivamente onerosi del governo, il cui manico è nelle sue stesse mani, pronto ad essere affondato contro i consociati. In altre parole, dietro l'AIR e gli apprezzabili obiettivi di semplificazione, trasparenza ed efficacia, può nascondersi l'insidia di un'equivoca regolamentazione, volta a soddisfare interessi ed esigenze impropri. Non esiste infatti una sicura protezione dal rischio che l'AIR possa venire utilizzata come una relazione pleonastica e autoreferenziale con la quale il governo trova il modo di giustificare, in un modo o nell'altro, ogni sua iniziativa di regolazione. Il grimaldello dell'AIR ricorda un po' quello della motivazione della legge o della menzione delle ragioni di straordinaria necessità e urgenza dei decreti-legge. Sia nell'un caso che nell'altro, l'autore delle regole gode della possibilità di giustificare ogni intervento, fosse anche il più pervasivo e strumentale.

La questione è che c'è solo un modo per semplificare. Ovvero, non intervenire, o almeno intervenire il meno possibile e con misure il meno onerose possibile. Una semplificazione che appesantisca i costi procedurali equivale alla quadratura del cerchio.

L'AIR è un tentativo costoso e lungo (quando la lungaggine, specie nelle società contemporanee, è uno dei fallimenti delle istituzioni) di prevedere la risposta ottimale alle esigenze individuali, trascurando la circostanza che le istituzioni – per scarsità di conoscenza, per diacronia tra bisogni individuali e tempi istituzionali, per interessi propri – difficilmente possono dare risposte ottimali, non almeno più di quanto gli individui non saprebbero fare da sé.

Ma colpiti ormai da "normomania", abbiamo dimenticato che la regolazione, per quanto buona, è un intervento limitativo della libertà dei cittadini e oneroso per le tasche dei contribuenti. Non è l'adozione di questo o quell'atto regolativo a dover essere sottoposta ad una valutazione come l'AIR, ma è lo stesso processo legislativo, inteso come intervento dello Stato, a dover essere messo in discussione per comprendere che ogni intervento, per quanto di better regulation, è un onere in più per le istituzioni e quindi per i cittadini.

IBL Focus

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.