



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Tesi di laurea specialistica

in Politiche dell'Unione Europea

**L'Analisi di impatto della  
regolazione.**

**Veneto e scozia a confronto**

*RELATORE: PROF. SSA PATRIZIA MESSINA*

**LAUREANDA: SILVIA ANASTASIA**

ANNO ACCADEMICO 2005/2006

## SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO 1 .....	11
L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE .....	11
1.1. LA REGOLAZIONE IN EUROPA.....	11
1.2. L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE .....	14
1.3 GLI OBIETTIVI DELL'AIR .....	18
1.4 LE CARATTERISTICHE DELL'AIR.....	20
1.4.1 L'Analisi Costi/Benefici (ACB).....	23
1.4.2. La consultazione nell'AIR.....	29
1.5. RAPPORTO DEL GRUPPO MANDELKERN SULLA BETTER REGULATION ...	33
1.5.1 I principi fondamentali del Rapporto Mandelkern .....	34
1.5.2 Le aree chiave di intervento .....	36
CAPITOLO 2.....	45
L'ITALIA E L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE .....	45
2.1 IL FEDERALISMO IN ITALIA.....	45
2.2 LA RIFORMA IN VENETO .....	49
2.3 L'AIR IN ITALIA: TRA REGOLAZIONE E REGOLAMENTAZIONE .....	55
2.3.1 La prima fase della disciplina Air nell'ordinamento italiano .....	57
2.3.2 A che punto si trova l'AIR.....	64
2.4 LA VALUTAZIONE DELLE LEGGI E LE POLITICHE REGIONALI IN VENETO.....	68
2.4.1 Il Progetto AIR nel Consiglio regionale del Veneto .....	75
2.4.2 Una prima stima del progetto .....	81
CAPITOLO 3.....	83
L'AIR NEL CONTESTO BRITANNICO .....	83
3.1 LA GRAN BRETAGNA E LA DEVOLUTION .....	83
3.2 LA DEVOLUTION IN SCOZIA .....	89
3.2.1 La nuova forma di governo scozzese .....	92
3.3 IL PROCESSO DI ANALISI D'IMPATTO BRITANNICO.....	96
3.3.1 La Regulatory Impact Analysis in UK.....	101
3.4 LE POLITICHE REGOLATIVE IN SCOZIA.....	107
CAPITOLO 4 .....	113
UNO STUDIO COMPARATO DELLE DUE DIMENSIONI LOCALI.....	113
4.1 VENETO E SCOZIA TRA DUE REALTÀ LOCALI A CONFRONTO.....	113
4.2. L'AIR IN UNA DIMENSIONE COMPARATA .....	117

4.2.1. Il confronto in base delle Caratteristiche AIR .....	118
4.3. RAPPORTI TRA GOVERNO CENTRALE E AIR LOCALE: QUALE DIFFERENZE TRA VENETO E SCOZIA? .....	128
4.4. UNIONE EUROPEA: UN OSTACOLO O UNA SPINTA ALL'IMPLEMENTAZIONE AIR? .....	133
4.4.1 Quale possibile miglioramento dell'AIR comunitaria .....	137
CONCLUSIONI .....	141
ABBREVIAZIONI.....	147
BIBLIOGRAFIA.....	149
ALLEGATI.....	159

### INDICE DELLE FIGURE

Figura 1: Five methods of Regulatory Decision-making .....	17
Figura 2: Flow-chart del processo AIR.....	26
Figura 3: <i>Relazione fra gli obiettivi della legge e criteri di rendicontazione.</i> .....	73
Figura 4: Il "ciclo virtuoso" dell'apprendimento legislativo.....	78
Figura 5: Gli attori del processo regolativo inglese .....	104
Figura 6: Il processo AIR nel Regno Unito.....	106

### INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1: Caratteristiche fondamentali dell'AIR .....	23
Tabella 2 : Approcci economici nell'analisi della regolazione. ....	24
Tabella 3 : I risultati del referendum del 1997.....	88
Tabella 4: Riepilogo delle raccomandazioni per l'AIR comunitaria.....	135



## INTRODUZIONE

L'interesse sviluppato per l'Analisi di Impatto della Regolazione e per le politiche di *Better Regulation* è nato durante una lezione del Master in "Regolazione politica dello sviluppo locale", che ho seguito nel 2003. Le tematiche trattate dal Prof.Radaelli e dal Dott.Vedovato hanno colpito il mio interesse che ho avuto modo di approfondire durante la mia esperienza universitaria presso l'*Exeter University* in Devon (UK) nella quale il prof. Radaelli insegna. Questo bagaglio culturale e formativo è stato la base sulla quale costruire questa ricerca in dimensione comparata: sul concetto della *Better Regulation* come motore fondamentale per gestire un processo innovativo all'interno dell'Unione Europea e sugli strumenti di valutazione delle politiche locali, in particolare appunto l'AIR.

La Commissione Europea ha costruito un impianto teorico per implementare "*a strategy for further coordinated action to simplify the regulatory environment*"<sup>1</sup>, nella quale s'inseriscono gli strumenti principali della *Better Regulation*. Questa si fonda su alcuni fondamentali principi: la trasparenza, la responsabilità, la proporzionalità, la necessità, l'efficacia e la coerenza, che sono i punti teorici basilari su cui poi sviluppare una nuova metodologia per attuare le politiche comunitarie e all'interno dei paesi europei<sup>2</sup>.

La *Better Regulation* mette in gioco una serie diversa di fattori interdipendenti e intercomunicanti: gli attori decisivi, i problemi collegati alla nascita di nuove politiche, le risorse conoscitive e i mezzi economici utilizzabili per modificare la *governance*, le regole d'interazione tra i vari livelli di governo

---

<sup>1</sup>EUROPEAN COMMISSION (2002) *Action Plan on Better Regulation* (COM(2002)278 final).

<sup>2</sup> EU COMMITTEE (2002) *Alternative Regulatory Models: Towards Better Regulation?*, Brussels: Commission of European Communities.

coinvolti, i risultati che esprimono la qualità delle scelte politiche e dei mezzi individuati, e gli strumenti utilizzati ai diversi livelli dagli attori coinvolti. Tra i tanti strumenti utilizzati si possono segnalare alcuni che rappresentano un punto cruciale nella creazione di nuove *good policies*: la semplificazione amministrativa e la codificazione, entrambe le tematiche sono molto sentite all'intero della Commissione che ha speso molte energie nella loro implementazione. La necessità di trasparenza viene poi realizzata attraverso la consultazione a margine più ampio possibile degli attori coinvolti, degli esperti in materia ma anche dai singoli cittadini, dalle associazioni di categoria, dalle ONGs etc. Questo strumento è suggerito e fortemente consigliato nel Libro Bianco sulla *Governance*. Strettamente legata al tema della consultazione e della responsabilità per le azioni compiute è la possibilità di accedere agli atti amministrativi, questo garantisce la trasparenza nelle azioni intraprese e costituisce uno dei fondamenti della *Better Regulation*. Infine si può inserire tra le proposte più innovative degli strumenti per implementare una *good regulation* l'Analisi d'Impatto della Regolazione (*Regulation Impact Analysis, AIR*)<sup>3</sup>.

Un altro punto di vista dello studio è la dimensione locale. La valutazione delle politiche regionali è una procedura generalizzata e la sua importanza è ampiamente riconosciuta della stessa Commissione, che negli ultimi anni ha introdotto una serie di misure per rafforzarne la funzione ed il ruolo nella programmazione e nell'attuazione degli interventi cofinanziati. La "cultura della valutazione", che si sta diffondendo negli stati membri, può nel lungo periodo essere fondamentale per rendere massima l'efficienza e l'efficacia di determinati interventi dal bilancio comunitario come appunto le azioni dei Fondi Strutturali (Viesti, Prota 2004)

---

<sup>3</sup> OECD (2002) *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publications, Paris.

Per migliorare la qualità e la coerenza del processo di sviluppo delle strategie la Commissione ha cercato di implementare diversi strumenti tra cui la valutazione d'impatto. "Essa contribuirà alla realizzazione di un ambiente normativo efficace ed efficiente e ad una più coerente attuazione della strategia europea per lo sviluppo sostenibile. Grazie alla valutazione d'impatto s'identificano i probabili effetti favorevoli e sfavorevoli delle azioni strategiche proposte, offrendo così la possibilità di giudizi politici informati circa la proposta e l'individuazione dei compromessi necessari per il conseguimento di obiettivi fra loro incompatibili. Tale strumento consente, inoltre, di completare l'applicazione del protocollo in materia di sussidiarietà e proporzionalità allegato al trattato di Amsterdam"<sup>4</sup>.

Uno strumento per implementare i propositi della Commissione è l'AIR. Questo strumento racchiude in se una gamma di metodi per misurare *ex-ante* l'impatto di determinate proposte politiche regolative (Radaelli, 2004). L'introduzione di questo strumento da parte delle Regioni italiane è relativamente recente e si può definire come una sorta di calcolo costi-benefici preventivo all'introduzione di una legge, che dovrebbe aiutare nella scelta più conveniente dal punto di vista economico e regolativo per i cittadini e per le imprese. L'AIR mette quindi in evidenza i vantaggi e gli eventuali svantaggi dei provvedimenti regolativi orientando i decisori politici verso l'assunzione di scelte più efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini (Sforza, 2003).

Il passo successivo della ricerca consiste nello studio di due applicazioni dell'AIR: una in Veneto nell'indagine effettuata da Vedovato e Zanon<sup>5</sup> e l'altra in

---

<sup>4</sup> COMMISSIONE EUROPEA (2002) *Comunicazione della Commissione in materia di valutazione d'impatto*, COM (2002) 276.

<sup>5</sup> VEDOVATO P. E ZANON R. (2002) *"Attività di supporto ai processi decisi decisional. Esperienze in atto presso il Consiglio regionale del Veneto"*, in *Le istituzioni del federalismo XIII(6)* novembre/Dicembre, 1059-1066.

Scozia e comparare le due diverse realtà. L'utilizzo dello strumento comparativo non deve comunque perdere di vista l'importanza del contesto geografico, culturale ed economico in cui si sviluppano le ricerche e la dimensione europea dell'analisi. Infatti è interessante constatare in che modo sono state assorbite le direttive comunitarie in quest'ambito in due diverse realtà regionali all'interno dell'Unione Europea. Risulta particolarmente rilevante scoprire come gli attori locali hanno interpretato e implementato le indicazioni fornite delle istituzioni europee in materia di valutazione d'impatto.

Nel primo capitolo c'è uno studio sistematico dello strumento AIR (Analisi d'Impatto della Regolazione) attraverso una descrizione generale. Partendo dall'analisi di cosa s'intende per regolazione in Europa, ho specificato la definizione di Analisi di Impatto, descrivendo i suoi obiettivi, cosa si propone di ottenere e dove vuole incidere. In seguito ho analizzato le caratteristiche dell'AIR introducendo i suoi caratteri fondamentali e proponendo un elenco (vedi Tab1, cap. 1.4) di ampio interesse per la comparazione conclusiva. I due elementi di maggior interesse dello strumento sono l'Analisi Costi/Benefici e la consultazione, entrambi sono una sostanziale novità per la tradizione gestionale. Il capitolo si conclude con la trattazione del Rapporto Mandelkern sulla *Better Regulation*. Ho trovato questo *report* molto interessante, primo perché le indicazioni dell'UE in questo campo sono state indirizzate da questo studio e poi perché mostra una trattazione esaustiva e lungimirante sull'argomento.

Il secondo capitolo descrive la situazione politica ed amministrativa del processo di decentramento in Italia, questa parentesi è una premessa necessaria per capire qual è il contesto politico di riferimento e come si differenzia da quello scozzese. Il capitolo ha, infatti, lo scopo di spiegare cosa è accaduto in Veneto a



seguito della riforma del Titolo V<sup>6</sup> e delle nuove competenze che la Regione possiede sul campo legislativo e programmatico attraverso l'analisi approfondita della legge n°11 del 13 aprile del 2001. Attraverso questo provvedimento legislativo la Regione finalmente cerca di implementare la legge nazionale n°112 del 1998 con un notevole ritardo. Dopodiché mi soffermerò sull'implementazione dell'AIR nel contesto nazionale in particolare analizzando la fase di sperimentazione avviata nel 1999 e le novità introdotte con la Legge di "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005". Il Veneto e il suo modo per implementare l'AIR formano la parte conclusiva di questo capitolo e sono trattati in base ai *paper* preparati da Pietro Vedovato e Roberto Zanon, sul progetto denominato "Valutazione delle leggi e delle politiche regionali".

Sulla stesso schema è sviluppato il terzo capitolo che spiega la *devolution* britannica, nata e cresciuta quasi in contemporanea con quella italiana; ma profondamente diversa nei tratti caratteristici e nella gestione della *devolution of powers*. La storia dell'autonomia scozzese è antica e la Scozia si è sempre sentita un popolo autonomo, coeso e con una forte cultura locale; si può costatare che questo ha un certo peso nello crescita di politiche regionali valutative, che utilizzano strumenti come l'AIR. Il capitolo segue, poi, con una trattazione della lunga tradizione anglosassone dell'AIR come strumento principe della valutazione delle *policies*. Il Regno Unito ha implementato i primi esempi di AIR già nel 1986, dunque possiede un lungo retaggio culturale e una forte cultura in materia di *regulation*. Questa è stata poi trasportata nella nuova dimensione locale, per la maggior parte con un processo imitativo, anche se negli ultimi anni il potere esecutivo ha cercato alcune soluzioni autonome nel gestire l'AIR locale.

---

<sup>6</sup> Legge costituzionale n°3 del 2001.

Il quarto capitolo propone, infine, un'analisi comparata delle due forme devolutive e si sofferma sulla capacità che, le due tipologie di implementazioni AIR, hanno di far proprio le dieci caratteristiche dell'AIR proposte dall'OECD. In seguito analizzo il sostegno dato nelle due Regioni dal governo centrale nel processo di implementazione dello strumento AIR. In particolare descrivo il grado di coinvolgimento del governo nazionale nella sperimentazione e il grado di assorbimento di questo delle politiche e direttive europee. L'esame scopre se la gestione amministrativa centrale stimola l'utilizzo di queste pratiche, con quali modalità, con quanta e quale efficacia. In questo capitolo si cercherà di mettere in luce come la tradizione ventennale del Regno Unito in materia di *Regulatory Impact Analysis* sia drasticamente diversa da quella che vive l'Italia e il Veneto. Per concludere propongo una riflessione sul ruolo dell'Unione Europea nei confronti delle politiche di *Better Regulation* all'interno di una *multilevel governance*. Cercando di capire se l'EU cerchi di appoggiare gli interventi nazionali e l'utilizzazione dell'AIR oppure se ostacoli tale pratica in una visione di inserimento della dimensione locale nelle politiche comunitarie.

## CAPITOLO 1

### L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

#### 1.1. La regolazione in Europa

Il concetto di regolazione ha un significato molto ampio nel contesto socio-politico europeo, che in parte viene ad identificarsi con quello di legislazione, governo, controllo sociale, più in generale intervento pubblico. Per quanto riguarda l'Italia più nello specifico possiamo notare che questo termine abbraccia un po' tutta l'attività dell'amministrazione pubblica ossia la produzione legislativa, il governo della giustizia, i vincoli e gli incentivi alle imprese etc. (Radaelli e Silva, 1998).

Strettamente collegata con la precedente definizione è quella di politica regolativa (*regulatory policy*); essa può essere descritta come un tipo distinto di politica pubblica orientata all'efficienza. Il suo scopo principale è favorire o prevenire certi comportamenti di una determinata categoria di soggetti – che possono essere secondo i casi: industrie, imprese, ecc. – attraverso lo strumento delle regole. Le regole sono il carattere distintivo di una politica regolativa, che non si differenzia tanto per l'ambito d'interesse o per il soggetto regolato quanto per l'utilizzo appunto di uno strumento ben preciso le regole (Radaelli e Silva, 1998).

Queste considerazioni sono nate dalla forte diffusione, negli ultimi venti anni in Europa e nei maggiori paesi occidentali, delle politiche regolative e dell'amministrazione regolativa (*regulatory management*). L'ascesa di tali politiche è parallela ai cambiamenti culturali, politici ed economici della fine del secolo scorso; le istanze maggiormente significative sono una strutturale

delegificazione e una sensibile semplificazione della giungla normativa, nella quale un sempre maggior numero d'amministrazioni si trova ad operare (OECD, 2002). Infatti, le riforme implementate dagli stati europei nel settore pubblico e privato sono la risposta ad una costante domanda sociale di modernizzazione e cambiamento. In particolare i governi vogliono migliorare sempre più la qualità dell'ambiente, le performance economiche e la soddisfazione dei cittadini e le politiche regolative che si trovano a gestire costituiscono la giusta risposta a quest'esigenza. Le influenze esterne soprattutto di matrice statunitense, la crisi dello Stato interventista, la struttura regolativa che esprime un forte bisogno di privatizzazione ed il forte impatto costituito dalla crescita della Unione Europea sono alcuni dei fattori che possono spiegare in modo analitico i bisogni di cambiamento e di diffusione di una *governance* di tipo regolativo (Majone, 1997).

Dalla fine degli anni settanta il nuovo modello di Stato regolatore muove i suoi primo passi attraverso un processo di privatizzazione, liberalizzazione, riforme del *welfare* e deregolazione<sup>1</sup>. In questo periodo i tradizionali metodi di regolazione e controllo, utilizzati precedentemente dallo Stato positivo, sono in crisi e declino a causa dello sviluppo del potere tecnologico e delle nuove forze ideologiche e economiche legate alla globalizzazione, all'internazionalizzazione dei mercati e alle radicali trasformazioni negli apparati amministrativi statali (Magone, 1997). Dagli anni ottanta concetti come "riforma regolatrice"<sup>2</sup>, "delegificazione" e "nuovo approccio normativo" hanno iniziato a prendere piede e sono state comprese e accettate alcune profonde trasformazioni soprattutto in alcuni campi, ad esempio quelli istituzionali, politici e culturali. Infatti, nello stesso

---

<sup>1</sup> Con questo termine è ingannevole e il suo significato può essere mal interpretato, non si intende infatti uno smantellamento di tutte le regolazioni dell'apparato pubblico e un ritorno ad una situazione di *laissez-faire*, bensì si intende una nuova combinazione di delegificazione e deregolazione accompagnata a una nuova regolazione, possibilmente ad un altro livello regolativi (Magone, 1997).

<sup>2</sup> Questo concetto può essere interpretato come un processo di semplificazione normativa attraverso l'eliminazione d'alcune regole e l'aggiornamento d'altre.

periodo, si è potuta notare una forte crescita dell'utilizzo di politiche regolative sia a livello nazionale che nel contesto Europeo. In particolare è facile trovare l'impiego dei nuovi strumenti regolativi sia nel settore pubblico che in quello privato (Majone, 1994). Le trasformazioni che hanno portato fino ai giorni nostri sono state scandite da una pervasiva e continua influenza dell'Unione Europea nello sviluppo in senso regolativo negli Stati Membri. Il punto di maggior rilevanza per la nostra analisi che è il trasferimento di poteri regolativi dallo Stato all'UE non ha ridotto, bensì aumentato le attività regolative anche a livello locale (Majone, 1994).

Le politiche regolative, che si sono sviluppate negli ultimi 20/30 anni, hanno lo scopo di facilitare l'efficienza dei mercati e di facilitare le politiche sociali e di protezioni nei confronti delle classi più a rischio, limitando i danni dovuti dalle distorsioni economiche negative. Le dinamiche efficaci rilasciate dai mercati efficienti sono cruciali per ottenere gli obiettivi sociali prefissati, infatti, la regolazione deve essere compresa e trattata come una modalità attiva che sia in grado di assicurare l'efficacia delle sue politiche (OECD, 2002). Per attivare questi presupposti teorici l'OECD ha avviato, dal 1995, un progetto denominato *Regulatory Reform*, che ha portato ad una serie di *report* tra cui il primo è il *Report* del 1997. Questo studio dedica particolare attenzione a temi connessi alle problematiche di diversi settori produttivi come quelli del mercato, dell'energia, della comunicazione, dei trasporti, ma presta anche particolare attenzione al profilo "istituzionale" della *better regulation*<sup>3</sup> (Carbone, 2004).

---

<sup>3</sup> Relazione tra la regolamentazione efficiente di una realtà socio-economica e la sua crescita economica.

L'OECD<sup>4</sup> ha analizzato, dunque, le esigenze moderne da parte dei mercati e dei cittadini di liberarsi da regole prescrittive imposte dagli apparati statali, che frenano le esigenze commerciali, attuando un processo di liberalizzazione e delegificazione. Alcuni degli elementi chiave di questo processo di modernizzazione sono: l'istituzione di una *policy* per la qualità della regolazione, coinvolgimento della società nel *polic-making*, la *Regulatory Impact Analysis (RIA)*, la *codification*<sup>5</sup>, la trasparenza richiesta al settore pubblico, un processo di *red tape*<sup>6</sup> (Carbone, 2004).

In questo capitolo presenterò in modo più approfondito l'Analisi di Impatto della Regolazione attraverso una descrizione dei suoi obiettivi e delle sue caratteristiche ed inoltre presenterò una lettura del *Rapporto Mandelkern del novembre 2001* che sviluppa una serie di risposte alle istanze presentate dai paesi dell'UE al Consiglio di Lisbona del 2000.

## 1.2. L'analisi di impatto della regolazione

L'AIR (Analisi d'Impatto della Regolazione) è uno strumento decisionale, comprende una gamma di metodi che ha lo scopo ultimo di valutare e analizzare l'impatto di una determinata azione regolativa cogliendone gli aspetti positivi e negativi (OECD, 1997a). L'analisi e la comunicazione sono due aspetti

---

<sup>4</sup> L'Organisation for Economic Co-operation and Development è un'organizzazione che raggruppa 30 stati membri, i quali vogliono condividere un impegno verso l'esercizio di un governo democratico e l'implementazione dell'economia di mercato. L'organizzazione ha il compito di aiutare i governi che vi aderiscono a divenire più responsabili delle proprie scelte economiche fornendo un monitoraggio costante delle aree coinvolte, nonché la diffusione di ricerche statistiche in campo macroeconomico, del commercio, dell'educazione, dello sviluppo e dell'innovazione. L'OECD ricopre inoltre un ruolo di promozione e tutela della *good governance* nel settore pubblico, in più cerca di definire e individuare le necessità emergenti nonché le politiche che più si adattano ai diversi contesti. I rapporti periodici e le diverse pubblicazioni hanno lo scopo di analizzare il contesto politico ed economico e cercano di essere un aiuto e un sostegno credibile per i decisori politici.

<sup>5</sup> Verifica periodica dei testi di legge, trasformazione degli stessi in base alle esigenze che via via si modificano nella società, creazione di testi unici, ecc.

<sup>6</sup> Meccanismi di snellimento degli oneri burocratici con delle forme del tipo: silenzio assenso, autocertificazione, ecc.

fondamentali del processo che permettono allo strumento di avere degli obiettivi, una struttura e un ruolo diverso in base ai processi amministrativi in cui è coinvolto, ai paesi in cui è implementato o alle aree di regolazione politica in cui lo si usa. L'AIR in buona sostanza può essere definito come uno strumento per valutare gli effetti della regolazione e per individuare le opzioni regolative che presentano il miglior rapporto costi-benefici per i loro destinatari diretti e indiretti (Radaelli, 2001).

L'introduzione dell'AIR nei paesi membri dell'OECD è nata dalla necessità di migliorare le basi empiriche delle decisioni di regolazione e deriva da una serie approfondita di studi sui sistemi di valutazione delle politiche regolative adottate nei paesi interessati. La scelta della metodologia da adoperare si differenzia in base ai diversi obiettivi da conseguire, all'evoluzione della forma regolativa, alle tradizioni e alle consuetudini via via affermatasi in un determinato sistema amministrativo. Questo per sottolineare quanto sia solamente indicativa la forma comune che andiamo a descrivere di questo strumento e quanto invece sia variabile la sua finalità e le sue modalità d'implementazione in base al contesto storico geografico e amministrativo di riferimento, agli obiettivi prefissati da una determinata *policy*, ai diversi aspetti che si vuole cogliere in uno specifico momento (De Francesco, 2000). L'AIR può essere in altre parole definito così:

*“L'AIR è uno strumento flessibile. Il suo obiettivo, il modo in cui è designata, ed il suo ruolo nel processo amministrativo differiscono in ragione del Paese e della specifica area della regolazione in cui viene adottata....È un metodo per:*

- a) esaminare sistematicamente e coerentemente gli impatti meritevoli dell'attenzione politico-amministrativa connessi all'intervento pubblico e per*
- b) comunicare e trasmettere ai decision makers tutte le informazioni utili a risolvere un determinato problema politico” (Jacobs,1997, p.14).*

Per quanto riguarda la sua forma possiamo affermare che l’AIR si presenta come un documento strutturato che è allegato alle proposte regolative che ha analizzato oppure viene congiunto alla regolazione già esistente per valutarne l’efficacia (De Francesco, 2000).

L’AIR può essere inteso come uno dei metodi decisionali tra i diversi che sono comunemente utilizzati dai paesi che fanno parte dell’OECD, l’elenco dei diversi metodi utilizzati dai regolatori nei diversi paesi per raggiungere una decisione possono essere riassunti in cinque grandi filoni, secondo lo studio di settore svolto da questa Organizzazione (OECD, 1997a). Le cinque categorie decisionali sono:

1. Expert: la decisione viene presa dai *policy-makers* attraverso l’ascolto di uno o più esperti in materia, oppure un professionista nel campo, con comprovata esperienza e titolo professionali connessi.
2. Consensus: la decisione viene presa da un gruppo di stakeholders che hanno il compito di arrivare ad una posizione comune attraverso il bilanciamento e la discussione ponderata dei loro interessi.
3. Political: la decisione è determinata dalle istanze dei rappresentanti politici che ritengono particolarmente importante la questione portata all’esame.
4. Benchmarking<sup>7</sup>: la decisione viene presa riferendosi ad un modello o ad un esempio già implementato e sperimentato in un altro contesto.
5. Empirical: la decisione si basa sull’analisi che definisce i parametri d’azione in accordo con criteri predefiniti; ossia esplicando *a priori* i principi sui quali basare la propria analisi, la scelta s’incentra sullo studio degli stessi parametri d’azione.

---

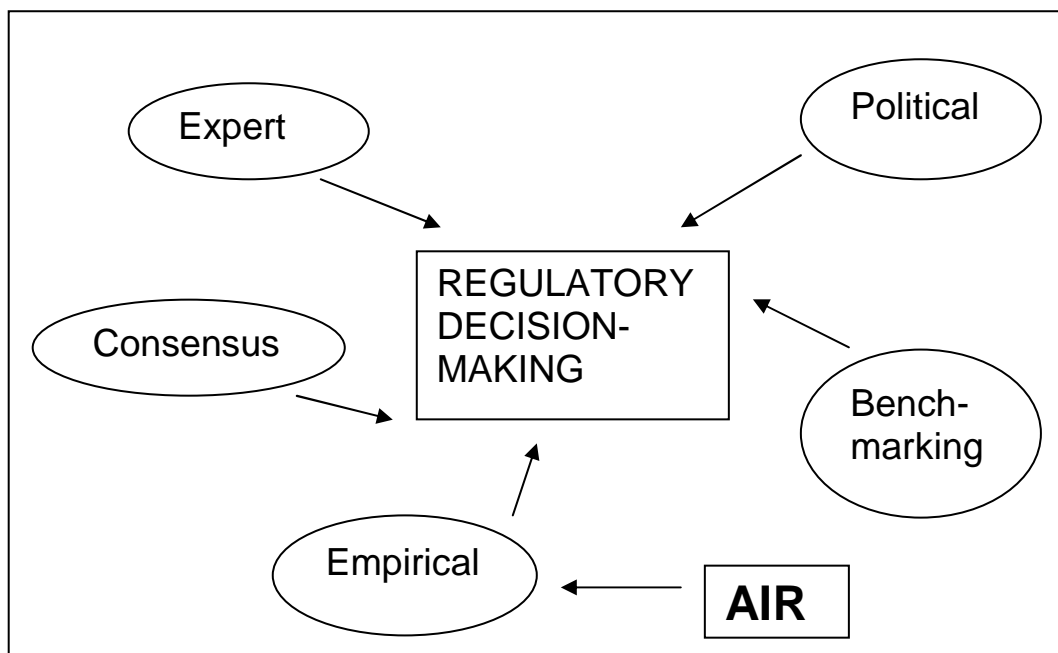
<sup>7</sup> Processo che studia e confronta come altre organizzazioni svolgono attività e processi simili. Le altre organizzazioni possono essere interne o esterne all’impresa o ad un sistema politico nel nostro caso e vengono selezionate in base al fatto che sono note per avere una performance eccellente nel processo studiato.



Le decisioni politiche fanno riferimento ad una di queste cinque categorie, oppure, come accade più comunemente nella realtà, si riferiscono ad un utilizzo incrociato delle stesse. La scelta politica può prevedere un'analisi empirica collegata alla consultazione degli esperti in materia, o attraverso una serie di diverse combinazioni che dipendono dalla cultura politica, dal conteso territoriale e dall'importanza che viene rivolta alla decisione in corso (OECD, 1997a).

L'AIR può essere compreso nella categoria 5 (Fig.1), ossia è un metodo empirico di *decision-making*, ma bisogna prestare molta attenzione nell'utilizzo che se ne fa. Essa non può essere considerata come necessaria e sufficiente per designare una particolare funzione pubblica, bensì gioca un ruolo importante nel consolidamento e nell'approfondimento di un particolare tema di dibattito.

**Figura 1: Five methods of Regulatory Decision-making**



Fonte: OECD (1997a), *Regulatory Impact Analysis : Best Practice in OECD Countries*, Paris.

L'AIR ha il compito, inoltre, di chiarificare i fattori più rilevanti e indicativi per il *decision-making*. Essa indirizza gli operatori nella valutazione di possibili

soluzioni tra le quali individuare quella più adeguata ad uno specifico problema. Non si può certo definire come uno strumento in mano alla tecnocrazia che si affianca agli altri metodi decisionali attraverso una direttiva politica; bensì può essere classificata come un metodo valutativo con lo scopo profondo di trasformare il ruolo dello Stato (OECD, 2002).

### **1.3 Gli obiettivi dell’AIR**

L’AIR si sviluppa in un ambiente politico e governativo che vede la regolazione sotto osservazione da un numero significativo d’attori sociali, come per esempio quelli che vedono la regolazione come mezzo d’agevolazione dello sviluppo sostenibile, quelli che la vedono come strumento essenziale per proteggere i valori sociali, e tutti quelli che ricercano nella regolazione uno strumento della competitività commerciale (OECD, 1997a). Per rispondere a queste pressioni i governi hanno individuato quattro obiettivi fondamentali dell’AIR che danno seguito alle richieste dei diversi attori politici:

1. Comprendere a fondo gli impatti sul mondo reale delle azioni di governo, con particolare attenzione ai costi e ai benefici d’ogni singolo intervento;
2. Integrare gli obiettivi di una scelta di politica multilivello;
3. Migliorare la trasparenza e le consultazioni;
4. Aumentare la responsabilità dei governi.

Il ruolo dell’AIR è di stabilire quali sono le priorità di una politica regolativa, attraverso l’utilizzo di una comparazione tra le attività già esistenti e tra le nuove proposte su un determinato tema, oppure attraverso l’analisi costi e dei vantaggi delle diverse proposte regolative anticipatamente rispetto alla loro implementazione. Gli obiettivi perseguiti sottolineano come questo strumento analitico sia sostanzialmente una chiave di coordinamento tra politiche di diverso

livello, al fine di attuare una reale integrazione dei diversi aspetti di una decisione politica. Gli operatori di questo campo di studi devono rendersi conto di quanto sia complessa la realtà politica in cui ci si trova ad operare, e quanto sia necessario cambiare il proprio punto di vista a favore di una visione politica interattiva e interdisciplinare (OECD, 1997a).

Dagli inizi degli anni Novanta i paesi membri dell'OECD si sono adoperati poiché divenissero effettive prima di tutto la partecipazione dei cittadini nelle attività politiche, attraverso la consultazione di diversi attori che hanno interessi e tramite la gestione di una politica più trasparente, aperta e responsabile dei *decision-makers*. L'AIR ha proprio le caratteristiche adatte per rispondere a questo tipo di esigenze, come verrà meglio spiegato in seguito, le consultazioni pubbliche sono un elemento chiave di essa, attraverso le quali vengono stabiliti gli obiettivi e gli effetti principali di determinate azioni. Inoltre, includendo nell'Analisi d'Impatto le consultazioni, il sistema ne ha tratto un forte giovamento in termini di trasparenza nel processo regolativo e ha potuto aumentare il numero e la qualità delle informazioni sulle quali una politica viene intrapresa (OECD, 1997a).

Dunque i *decision-makers* sono chiamati a gestire in modo più responsabile e trasparente possibile le politiche regolative, queste grazie alla forte richiesta da parte dell'AIR di informazioni sempre più precise ed estese dei reali benefici introdotti da ogni singola azione amministrativa o politica. In molte situazioni i ministri o/e i ministeri ad essi collegati sono chiamati a assumere la responsabilità in prima persona delle decisioni regolative e questo sottolinea ancor di più la capacità di questo strumento di aumentare la *political accountability*.

## 1.4 Le caratteristiche dell'AIR

Il contenuto di questo tipo d'analisi può essere molto diversificato in base al contesto e alle politiche esaminate, ma ci sono alcuni elementi che sono imprescindibili:

- La descrizione del problema che ha generato la scelta di avvalersi di una determinata politica regolativa, o più in generale di un intervento pubblico, valutando anche il rischio e i benefici derivanti dal perdurare dello *status quo*.
- Un'analisi economica delle alternative alle opzioni disponibili, siano esse regolative o ricadenti su altri tipi di politiche pubbliche (De Francesco, 2000).
- L'identificazione precisa e puntuale degli impatti e la loro quantificazione caratterizza il processo d'analisi, che, infatti, esamina i potenziali impatti delle decisioni in esame senza creare un'oltremodo gravosa valutazione al processo.
- La ricerca è effettuata su una serie strutturata d'alternative su una singola scelta, c'è da sottolineare quanto sia indispensabile la presa in esame di tutte le opzioni possibili per effettuare una scelta efficiente ed efficace.
- La consultazione svolge la funzione di fornire una base empirica al processo di *decision-making*, essa si rivela come una fonte di dati e come una verifica di veridicità degli assunti presenti nelle decisioni in un dato contesto istituzionale.
- L'AIR comprende una serie d'istanze collaterali che s'inseriscono nel contesto regolativo, come per esempio la delegificazione, la semplificazione normativa, i costi connessi, ecc. (Department of the Taoiseach, 2004).

L'AIR è un vantaggioso metodo per migliorare la qualità della legislazione, ma allo stesso tempo essa deve accrescere la capacità del servizio pubblico di fornire agli utenti una tempestiva analisi d'alta qualità (Department of the Taoiseach, 2004). Le possibilità, offerte dall'implementazione dell'AIR, potrebbero essere sviluppate come una sorta di cambiamento della cultura regolativa e questo potrebbe dare un'opportunità di impadronirsi di uno strumento adeguato, che sia capace di migliorare il livello di comprensione della realtà.

Dall'analisi comparata fornita dall'OECD nel 1997 (Allegato 1) possiamo verificare quanto siano diversificate le situazioni nazionali nei paesi considerati, le indagini effettuate dimostrano come ci si possa creare una propria AIR che soddisfi le esigenze più disparate, ma che allo stesso tempo contenga gli elementi di base di questo strumento. Si possono comunque trarre alcune conclusioni rispetto alla metodologia usata, alle istituzioni coinvolte, agli atti analizzati con l'AIR, alla divulgazione pubblica dei risultati (OECD, 1997a).

Non sempre gli Stati utilizzano una metodologia rigorosa nell'Analisi Costi-Benefici<sup>8</sup> (ACB), ma spesso includono infatti una vasta gamma di costi diretti e indiretti dell'azione regolativa, e si soffermano su uno studio oltre tutto approfondito dei benefici. Tuttavia, sviluppare questo tipo d'analisi in modo completo spesso non fornisce un bilanciamento sull'ammontare dei costi rispetto ai benefici, e la mancata garanzia di un bilanciamento induce l'operatore a rivolgere l'attenzione in altre strade che non siano così ben definite e lasciano ancora un margine d'analisi personale.

---

<sup>8</sup> L'ACB come verrà esplicitato in modo più dettagliato in seguito è una disciplina storicamente legata alle scelte sui progetti d'investimenti pubblici, che negli ultimi decenni ha trovato crescente applicazione nel campo della regolazione. È una tecnica di analisi finalizzata a confrontare l'efficienza di differenti alternative (politiche pubbliche, progetti, interventi di regolazione) utilizzabili in un dato contesto per raggiungere un obiettivo ben definito.

Le istituzioni coinvolte sono spesso delle agenzie *ad hoc* che sono state create appositamente per svolgere il compito di sovrintendere gli andamenti dei programmi AIR, queste agenzie alle volte si scompongono in altre sezioni più specifiche (economica, industriale, commerciale) in base alle diverse esigenze del paese. Ma nonostante la diffusione di queste organizzazioni, il responsabile ultimo d'ogni processo regolativo è il *decision-maker* (nella maggior parte dei casi rappresentato da dicastero cui fa riferimento). Inoltre, la gestione e la creazione dei programmi AIR è essenzialmente decentralizzata con diversi livelli di controllo di qualità da parte delle agenzie centrali (OECD, 1997a). Gli operatori locali sono chiamati a realizzare l'Analisi d'Impatto della regolazione, mentre gli operatori centrali collaborano e cooperano alla realizzazione dei programmi. Questo meccanismo sottolinea quanto sia fondamentale la vicinanza e la conoscenza della realtà locale in cui s'inserisce l'analisi, per evidenziare ancora una volta l'importanza del contesto e della sua incidenza nell'implementazione del programma.

Le tipologie dei documenti nei quali si è deciso di attuare l'AIR sono i più diversificati: si può trattare di proposte di legge, di regolamenti, di legislazione già in vigore in un terminato campo o contesto, solitamente non viene applicato l'AIR a livello municipale o locale. La divulgazione di una guida per pubblicizzare le modalità d'utilizzo di questo strumento è una pratica molto diffusa nei paesi analizzati. Essa è utilizzata dai regolatori per avere una griglia di partenza su cui modellare i proprio interventi e facilitare la produzione di un documento grossomodo standard. Quando poi l'analisi è stata completata, anche questa conosce un procedimento di diffusione e di pubblicazione per renderla più conosciuta possibile agli operatori, ma anche alla cittadinanza.

Le differenze evidenziate dall'Allegato 1 hanno suggerito agli operatori dell'OECD di intraprendere un progetto, pubblicato poi in diverse occasioni, che specificasse quali sono i dieci elementi fondamentali di un'AIR (Tab.1). Questi punti chiave sono imprescindibili per poter parlare d'Analisi d'Impatto della Regolazione in qualsivoglia contesto ci si trovi ad operare (vedi Allegato 2).

**Tabella 1: Caratteristiche fondamentali dell'AIR**

1.	Massimizzare l'impiego politico a favore dell'AIR
2.	Disegnare l'architettura istituzionale dell'AIR con grande attenzione (chi fa cosa, chi controlla chi e cosa, chi è responsabile,...)
3.	Programmare la formazione sulla base di analisi dei fabbisogni formativi
4.	Usare metodi di analisi flessibili ma consistenti
5.	Sviluppare strategie di raccolta dei dati e implementarle in modo efficace
6.	Canalizzare l'impiego sull'analisi di impatto verso le proposte regolative di maggiore peso – non disperdere le risorse, soprattutto quando sono scarse
7.	Integrare l'AIR con il processo di formazione delle politiche regolative, cercando di fare analisi di impatto all'inizio del processo
8.	Comunicare i risultati dell'AIR
9.	Coinvolgere cittadini, gruppi e imprese
10.	Applicare l'AIR sia a alle proposte di nuova legislazione che alla legislazione esistente: analisi <i>ex-ante</i> ed <i>ex-post</i>

Fonte: OECD (2002), *Regulatory policies in OECD Countries*, Paris.

Due dei componenti fondamentali dell'AIR sono l'analisi costi/benefici e la consultazione.

#### **1.4.1 L'Analisi Costi/Benefici (ACB)**

L'analisi economica della regolazione può essere fatta attraverso l'utilizzo di diverse metodologie che permettono al decisore politico di valutare quale sia la scelta più adeguata a migliorare la qualità della regolazione. Questi metodi d'analisi economica evitano che il *decision-maker* prenda decisioni affrettate e casuali, non sostenute da osservazioni empiriche (De Francesco, 2000).

Le più comuni tecniche sperimentate dai paesi OECD (Tab. 2) individuano alcune delle opzioni che i governi possono scegliere per implementare una

politica regolativa in base agli obiettivi che si vogliono perpetuare. Per esempio l'ACB appare lo strumento più appropriato se un governo vuole massimizzare il proprio benessere sociale.

**Tabella 2 : Approcci economici nell'analisi della regolazione.**

	Descrizione	Vantaggi	Svantaggi
Analisi Costi/Benefici	La regolazione è desiderabile se la stime dei benefici eccede quella dei costi.	Compara sia gli effetti positivi che quelli negativi della regolazione ed è in grado di assicurare che l'opzione prescelta sia nell'interesse della società.	Alcune importanti componenti dei benefici possono essere non qualificabili e conseguentemente sottovalutate. L'analisi è meno rigorosa se coloro che sopportano gli oneri dell'opzione prescelta non vengono direttamente ricompensati.
Analisi Costi/Efficacia	Si esegue il calcolo dei costi per unità di beneficio ottenibile. Sono preferite le opzioni che generino il miglior rapporto costo/unità di beneficio.	Elimina dall'analisi le opzioni chiaramente inefficaci e ordina le restanti in base alla loro efficacia relativa nel genere di benefici.	Non risolve la scelta del livello ottimale dei benefici. L'analisi risulta essere inconcludente quando esistono differenti livelli di benefici e quando non esiste alcun'opzione che produca il massimo dei benefici al minor costo possibile.
Analisi Rischio/Rischio	È un'analisi che include tutti gli effetti connessi al rischio di un'opzione. È in grado di garantire che l'opzione scelta riduca i rischi.	È una forma più completa della semplice analisi del rischio dato che fornisce una ricognizione seppur limitata degli altri effetti regolativi.	Non è in grado di vagliare gli altri effetti della regolazione non direttamente connessi al rischio.
Analisi dei costi d'adeguamento	Esamina i costi regolativi sopportati da imprese, cittadini, e lavoratori. Può garantire che i livelli dei costi non siano eccessivamente elevati.	Tenta di determinare estensivamente il prezzo totale che la società sta pagando per la regolazione e fornisce dettagli sulla fattibilità economica della regolazione stessa.	Tralascia completamente di esaminare i benefici della regolazione o nella migliore delle ipotesi accerta fino a quale livello di costo siano garantiti gli effetti positivi della regolazione.

Fonte: De Francesco F.(2000), p.23.

L'ACB, infatti, verifica se i benefici che un'alternativa è in grado di apportare alla collettività nel suo complesso (*i benefici sociali*) sono maggiori dei relativi costi (*costi sociali*). La valutazione di un determinato progetto fa riferimento a questi concetti ed è giudicato desiderabile se dal confronto tra costi e benefici, questi ultimi risultano in prevalenza. La logica di quest'analisi è che le risorse di una collettività sono limitate e il decisore politico deve destinarle agli



interventi che massimizzano il beneficio netto della società (Momigliano, Nuti 2001). Questa considerazione rende particolarmente importante fornire al decisore politico il giusto ausilio nella scelta d'intervento più consona, questa potrebbe derivare dall'utilizzo di una metodologia economica adeguata nella valutazione dell'impatto delle norme in via d'elaborazione (Sarpi, 2002).

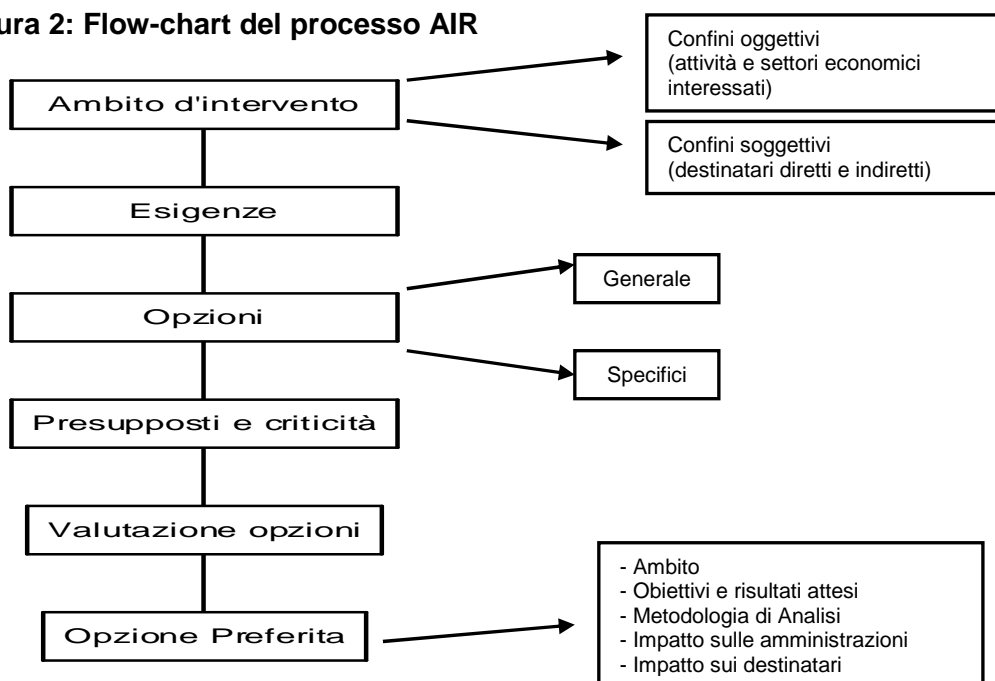
L'ACB è in grado di fornire un supporto alle decisioni di politica pubblica in relazione a possibili interventi da effettuare attraverso una comparazione tra più alternative, tra le quali è importante considerare l'opzione *status quo*. Tradizionalmente l'analisi è svolta *ex ante* ed è finalizzata a decidere sull'opportunità di allocare risorse ad un determinato progetto, politica o intervento di regolazione; in alcuni casi si effettua a titolo valutativo l'analisi ACB *ex post* alla conclusione dell'intervento come supporto nell'analisi dei risultati dello stesso (Momigliano e Nuti, 2001). L'ACB contiene la divisione e descrizione dei costi e dei benefici in termini monetari e la determinazione del beneficio netto sociale complessivo della proposta, che rappresenta il miglioramento apportato dalla stessa alla situazione attuale.

Le fasi dell'ACB seguono di pari passo quelle del processo AIR e possono essere classificate nel seguente modo (Momigliano e Nuti, 2001):

- a. Definizione dell'ambito d'analisi ed individuazione dei costi e dei benefici rilevanti.
- b. Individuazione dei costi e dei benefici e delle relative unità di misura.
- c. Quantificazione dei costi e dei benefici e la loro monetizzazione.
- d. Sconto intertemporale, aggregazione dei costi e dei benefici e calcolo del beneficio netto sociale della politica.
- e. Analisi di sensibilità.

Anche l’AIR dopo aver individuato, grazie soprattutto all’ausilio delle consultazioni, le esigenze dell’intervento, il suo ambito ed i relativi confini<sup>9</sup>, prosegue con la definizione degli obiettivi, generali e specifici da perseguire e l’elaborazione delle opzioni d’intervento teoricamente attuabili<sup>10</sup>. Valutati i presupposti necessari per la concreta attuazione delle opzioni disponibili, il regolatore è virtualmente in grado di selezionare un gruppo più ristretto d’opzioni e analizzarle tramite l’ACB. A questo punto bisogna analizzare vantaggi e svantaggi di ognuna delle opzioni selezionate per poi estrapolare quella preferita, che risulta la scelta d’intervento (Fig. 2).

**Figura 2: Flow-chart del processo AIR**



Fonte: Sarpi F. (2002), p.89.

<sup>9</sup> Si intende l’individuazione da parte degli operatori dell’AIR delle attività economiche coinvolte, del contesto sociale di riferimento e dei soggetti destinatari di una determinata *policy*.

<sup>10</sup> Per una più completa ed esaustiva esplicazione delle fasi dell’AIR si rinvia alla “Guida di sperimentazione dell’Air della Presidenza del consiglio dei Ministri del 2000.

a. Definizione dell'ambito d'analisi ed individuazione dei costi e dei benefici rilevanti

Il primo passo è l'individuazione dell'ambito geografico, dei destinatari dell'intervento e dell'arco temporale dello stesso. È fondamentale circoscrivere i settori d'attività economica coinvolti, e in un secondo momento classificare all'interno le imprese coinvolte, inoltre bisogna prestare attenzione a quali sono le categorie socio-economiche<sup>11</sup> destinatarie dell'intervento. Anche i tempi risultano elementi significativi dell'analisi, solitamente si prende in considerazione i costi e i benefici nell'arco annuale almeno finché la politica non è *a regime*, da quel momento infatti costi e benefici risultano costanti.

b. Individuazione dei costi e dei benefici e delle relative unità di misura

L'ACB passa all'individuazione dei costi e dei benefici associati alle varie categorie di destinatari: questi possono diversificarsi in costi e benefici che si verificano *una tantum*, costi e benefici che si attengono ai destinatari degli interventi e si distinguono in diretti e indiretti, e infine le tipologie dei costi e benefici che possono essere quantificati e monetarizzati, costi e benefici quantificati e non monetarizzati, costi e benefici che è possibile solo qualificare (Sarpi, 2002).

Il secondo passo di questa fase è l'individuazione dell'unità di misura che alla volte può essere un esercizio immediato (come per esempio in una politica collegata all'intervento della protezione civile indirizzata al salvataggio di vite umane, le vite salvate possono essere l'unità di misura); ma per altri interventi non è così immediato l'assunzione del metro di misura (per esempio in un politica che riguarda la criminalità si possono calcolare il numero di reati, o le detenzioni, o le denunce ecc.).

---

<sup>11</sup> Ci si riferisce per esempio alla loro età, sviluppo di scolarizzazione, reddito, luogo di residenza).

c. Quantificazione dei costi e dei benefici e la loro monetizzazione

In questa fase si quantificano in termini fisici le poste di costi e di benefici individuati nella fase precedente; è questo il momento per la formulazione di previsioni e stime, che si mostrano molto più complesse e articolate quando l'arco temporale di riferimento è maggiore e aumentano le relazioni tra le variabili osservate. A questo stadio assume un ruolo rilevante il trattamento dell'incertezza e del rischio relativa all'entità dei costi e dei benefici che si determineranno; in questa fase, soprattutto nelle guide straniere sull'AIR si consiglia di utilizzare un *range* di valori e di indicare i motivi della scelta così individuata. La pratica della traduzione dei costi e benefici in termini monetari è fondamentale per poter creare due grandezze omogenee e come tali confrontabili tra loro (Sarpi, 2002).

d. Sconto intertemporale, aggregazione dei costi e dei benefici e calcolo del beneficio netto sociale della policy

Le misure regolative, così come le altre politiche pubbliche, producono effetti su un arco temporale esteso dispiegando costi e benefici in numerosi anni. Per questa ragione l'ACB richiede un confronto di costi e benefici che si verificano in momenti diversi nel tempo, ossia l'adozione di un sistema di "pesi" che riduca il valore degli effetti più lontani nel tempo. La tecnica utilizzata è quella dello sconto intertemporale che riconduce grandezze monetarie rilevate in tempi diversi allo stesso istante mediante un fattore d'attualizzazione (o di sconto); questo tasso esprime tutte le poste in gioco in termini del loro equivalente in uno stesso punto di riferimento temporale. Un calcolo economico-matematico porta all'individuazione del VAN ossia del *beneficio sociale netto* che l'intervento in questione è in grado di apportare alla comunità; confrontando diversi interventi il

*policy-maker* è in grado di aver a disposizione vari valori VAN che dovrebbero indirizzarlo verso la scelta di quello più elevato (Momigliano e Nuti, 2001).

e. Analisi di sensibilità

L'analisi di sensibilità è un importante strumento per verificare la robustezza dei risultati ottenuti con l'ACB e in che modo il VAN si modifica al variare delle assunzioni fatte. Il test che si effettua solitamente è l'analisi parziale che accerta in che modo il beneficio netto varia al variare di un'ipotesi per volta, ferme restando tutte le altre. Questa sezione dell'ACB garantisce la maggior trasparenza possibile nel processo decisionale dell'AIR, informando in modo attraverso una sistematica forma di divulgazione tutti quelli che, estranei all'amministrazione, vogliono controllare e verificare i risultati dell'analisi (De Sarpi, 2002).

#### **1.4.2. La consultazione nell'AIR**

La consultazione è un passaggio chiave nell'Analisi d'Impatto della Regolazione che risponde alle esigenze di legittimazione dei poteri pubblici, sottoposti ad un processo di declino del consenso da parte dell'opinione pubblica e degli interessi organizzati, e alla gestione della complessità, parte integrante di numerosi dei problemi collettivi, dovuta alla diffusione della regolazione secondo una logica multilivello (La Spina, Cavatorio, 2001). Lo scopo fondamentale della consultazione è la verifica empirica del processo regolativo in esame da un punto di vista tecnico ed efficace nella pratica (Cavatorio, 2002).

La consultazione, secondo le linee guida dell'OECD, è in particolare orientata a:

- Rilevare direttamente le esigenze di un determinato contesto di riferimento, ascoltando i destinatari d'eventuali politiche (e non solo i loro

rappresentanti) e gli esperti in materia che vantano una particolare conoscenza e interesse nell'argomento

- Approfondire le informazioni necessarie per precisare l'ambito d'intervento, definire gli obiettivi e dare una previsione sui risultati attesi elaborare un ventaglio d'opzioni rilevanti e quantificare le categorie dei costi e benefici legati alle diverse opzioni d'intervento (OECD,1997);
- Creare un collegamento sostanziale tra la società civile e gli apparati amministrativi e politici, favorendo una concezione della decisione regolativa più vicina al pensiero dei cittadini e più attenta alle loro esigenze e al rispetto dei diritti civili fondamentali (Savini, 2002)

L'analisi di questo strumento prevede l'approfondimento di tre particolari punti: la definizione degli attori coinvolti nella consultazione, ossia a chi si rivolge la consultazione, l'individuazione del momento dedicato a questa pratica all'interno dell'AIR, e con quali tecniche di rilevazione vengono utilizzate (Cavatorio, 2002).

La scelta dei soggetti da intervistare è strettamente legata alla complessità dell'intervento e al numero d'effetti esterni (diretti e indiretti) che l'ipotesi dell'operazione sviluppa. Infatti vi è ragione di pensare che più i costi della regolazione si distribuiscono su una banda larga di soggetti, comprendendo PMI, grandi imprese, produzioni ad ampio raggio, ecc; tanto più aumentano il numero di persone che sarebbe opportuno interpellare, poiché aumenta il numero di coloro che hanno interessi specifici sulla proposta (*stakeholders*<sup>12</sup>). La selezione dei soggetti da consultare sarà valutata volta per volta prestando particolare attenzione alle categorie coinvolte nel processo regolativi, mantenendo il più possibile ampio il target di riferimento. Bisogna, inoltre, prestare molta attenzione

---

<sup>12</sup> Coloro che hanno interessi specifici sulla proposta in gioco anche se non dispongono di un potere formale di decisione e sono più o meno coinvolti nel processo di decisione regolativa.

a non escludere soggetti che hanno uno scarso peso mobilitativi o all'interno della società, a non restringere il campo d'analisi sulle posizioni convergenti lasciando così in ombra i potenziali elementi conflittuali; la pratica della generalizzazione anche se su un numero sufficiente di consultazioni ma che non risultano comunque rappresentative (Cavatorio, 2002).

Il momento specifico in cui viene svolta l'indagine si dispiega lungo tutte le fasi dell'AIR. I passaggi si sviluppano da una fase iniziale in cui viene definito il problema decisionale ad una conclusiva in cui si procede alla formulazione e alla valutazione delle diverse possibili opzioni d'intervento, regolative o alternative alla regolazione diretta (Cavatorio, 2002). Un'importanza fondamentale svolge la consultazione nella fase iniziale di progettazione normativa durante l'elaborazione della scheda preliminare dell'AIR, questa pratica è volta a scongiurare principalmente il rischio di un intervento fatto troppo tardi, magari nell'ultima fase dell'AIR, che ha lo scopo di legittimare e ottenere consensi sulle premesse già individuate e ritenute corrette dagli amministratori, senza incidere realmente sul contenuto del provvedimento (Savini, 2002). È ovvio, comunque, che la consultazione ha obiettivi e modalità operative distinte a seconda del momento in cui viene utilizzata (La Spina, Cavatorio, 2001).

La scelta di quale tecnica di consultazione utilizzare è strettamente correlata alle caratteristiche del problema in esame e al momento all'interno dell'AIR in cui la s'impiega. Le possibilità sono ampie e articolate, ogni tipo di tecnica conosce un diverso risultato che può essere interessante o meno, in base alla definizione delle premesse all'analisi, comunque in linea ipotetica la scelta dell'approccio dovrebbe tener conto d'alcuni punti fondamentali:

- L'onerosità di realizzazione della tecnica di consultazione (tempi/costi) (PCM, 2000);

- L'attendibilità e la validità dei risultati conseguiti;
- L'utilità e l'eshaustività ai fini dell'AIR (La Spina, Cavatorio, 2001).

Per rendere le consultazioni efficaci e realmente utili rispetto all'indagine bisogna prima di tutto fare previsioni realistiche sulla fattibilità con un particolare riguardo alla scelta metodologia (considerare tempi, tecniche, risorse, personale) magari ricorrendo all'uso combinato di più tecniche.

Nel panorama degli interventi si possono individuare due grandi caratteri distintivi: da un lato le indagini qualitative o quantitative, ossia si fa riferimento al grado di strutturazione sul quale si costruisce lo strumento; e dall'altro le indagini attraverso la diffusione di strumenti "generalistici" (rivolti a tutti i cittadini) oppure "specialistici" (rivolti a una stretta cerchia di esperti nel settore) in questo secondo caso ci si riferisce al numero di attori coinvolti nella consultazione (La Spina, Cavatorio, 2001). Per fare una panoramica dei metodi più utilizzati si possono citare: le inchieste campionarie, come i "Grandi" *panels* e i *People's panel* che si caratterizzano per coinvolgere un numero ampio di soggetti (almeno un migliaio) e per essere costruiti con un alto grado di strutturazione, ossia attraverso domande a risposta chiusa. I "Piccoli" *panels*, le interviste semi-strutturate e i *focus groups* sono tra i metodi che si identificano per un minor numero di soggetti coinvolti, si pongono come indagini di tipo qualitativo che ricercano l'opinione di esperti in materia o di attori a conoscenza dei fatti (Cavatorio, 2002).

La consultazione è un tassello importante nella realizzazione di una corretta AIR, ma è collegata ad un uso corretto di questo strumento che prenda in considerazione in modo puntuale e preciso tutte le sfumature di significato che l'indagine può portare. Il successo delle consultazioni dipende dalla sensazione della maggior parte degli attori coinvolti di essere rappresentati, ascoltati e parte integrante del processo decisionale.



## 1.5. Rapporto del Gruppo Mandelkern sulla *Better Regulation*

I Ministri della pubblica amministrazione degli Stati Membri dell'UE hanno concordato, durante l'incontro del novembre 2000 a Strasburgo, una Risoluzione sul miglioramento della qualità della regolazione all'interno dell'Unione Europea. Quest'incontro ha creato un gruppo d'alta consulenza formato da esperti sulla regolazione provenienti dagli stati membri e da un membro della Commissione, questo gruppo ha avuto il compito di preparare un piano d'azione per implementare le direttive del Consiglio di Lisbona sulla *Better Regulation*<sup>13</sup>.

Il gruppo, formato dai sedici esperti, iniziò a riunirsi dal dicembre del 2000 e sin da subito prese il nome del proprio presidente, il francese Dieudonné Mandelkern. La Risoluzione di Strasburgo suggeriva al *Mandelkern Group* una serie di tematiche da approfondire sia a livello nazionale sia europeo:

- il sistematico utilizzo dello studio d'impatto;
- la trasparenza nel processo di consultazione che precede la produzione di un testo legislativo;
- la semplificazione della legislatura vigente;
- un utilizzo più ampio della codificazione.

Queste indicazioni rientravano nel più ampio mandato dato al gruppo di sviluppare un approccio coerente e sistematico per incentivare a livello europeo una nuova sensibilità verso la regolazione politica e per proporre una serie di misure pratiche immediatamente utilizzabili dai ministeri.

Il Gruppo Mandelkern stabilisce inizialmente una serie di principi generali che saranno trasversali a tutto il loro lavoro e la base teorica dalla quale partire. Dopo aver concordato i principi comuni, lo studio passa alla descrizione delle sette aree chiave d'intervento all'interno, delle quali propone precise azioni

---

<sup>13</sup> *Mandelkern Group on Better Regulation*, 2001.

programmatiche che le istituzioni europee e nazionali sono incoraggiate ad attuare.

*Better Regulation* è uno stimolo al miglioramento del processo di *policy making* attraverso un uso integrato di strumenti efficaci. Essa non è certamente un tentativo di aumentare la produzione burocratica o di appesantire le regole già esistenti, bensì è un'opportunità di conseguire obiettivi di guadagno in termini di miglioramento del *welfare* e di governo attraverso una modalità più efficace ed efficiente.

### **1.5.1 I principi fondamentali del Rapporto Mandelkern**

*Necessity*: il principio richiede che, prima di implementare una nuova *policy*, le autorità pubbliche debbono valutare se è realmente indispensabile introdurre una nuova regolazione per quella data materia. Questo prevede un razionale esame sugli strumenti a disposizione delle amministrazioni pubbliche e una riflessione profonda sull'opportunità di appesantire il sistema con ulteriori misure burocratiche anziché adattare la legislazione esistente con clausole aggiuntive.

*Proportionality*: ogni nuova *regulation* deve bilanciare i vantaggi che fornisce e le restrizioni che impone. I diversi strumenti della regolazione (legislazione primaria e secondaria, regolamenti interni, direttive e regolamenti comunitari, ....) permettono alle amministrazioni di implementare diversi tipi di azione in base agli scopi che intendono perseguire, e di queste è la responsabilità di scegliere lo strumento che rispetti le dimensioni e le esigenze dell'intervento senza eccedere, ossia evitando di utilizzare, per esempio un regolamento europeo, quando un regolamento interno all'amministrazione è sufficiente ad ottenere il risultato.

Subsidiarity: questo principio, nel contesto dell'UE e dei suoi trattati<sup>14</sup>, vuole assicurare che le decisioni siano prese ad un livello il più vicino possibile ai cittadini, facendo in modo che un eventuale intervento dell'UE sia giustificato. Questo implica una serie di controlli volti a verificare che ogni intervento dell'UE non potesse essere attuato in modo più efficace e meno dispendioso a livello locale o a livello dello Stato Membro.

Transparency: Per poter realmente ottenere un miglioramento nella qualità della regolazione è indispensabile che le proposte legislative e i disegni di legge non rimangano chiusi all'interno dei palazzi amministrativi senza avere un diretto contatto con l'ambiente circostante. Per migliorare l'efficacia e l'opportunità di un intervento è indispensabile che questo sia valutato dal numero più ampio di attori coinvolti possibile, dunque per accrescere il criterio della trasparenza risulta fondamentale la partecipazione e la consultazione: strumenti irrinunciabili e relativamente innovativi in questo campo. Per conseguire quest'obiettivo è indispensabile facilitare l'accesso alle consultazioni che devono ottenere un carattere pubblico.

Accountability: Questo concetto prevede che ogni singola disposizione legislativa sia emanata da un'autorità ben definita che si fa garante della sua implementazione e responsabile della sua promulgazione. In buona sostanza deve esserci un responsabile ben preciso per ogni *policy* verso il quale sia facile rivolgersi, questo ha il compito di chiarire ogni possibile dubbio sull'interpretazione del testo e se ci dovessero essere delle difficoltà nella diffusione delle norme.

---

<sup>14</sup> L'art 5 del TCE presenta il principio di sussidiarietà come il criterio di ripartizione delle competenze fra enti originari ed enti associati di rango superiore, in virtù del quale la gestione della cosa pubblica deve essere, in linea di principio, affidata alla struttura più vicina alla cittadinanza (in caso di i singoli Stati membri); soltanto per quei compiti che per loro natura non possono essere esercitati a livello locale può intervenire, in via sussidiaria appunto, la struttura sovraordinata (nel caso di specie la Comunità).

Accessibility: È indispensabile che ogni singolo elemento di una data *policy* possa essere reperibile e consultabile con facilità da chiunque ne sia coinvolto o voglia ricevere delle informazioni a riguardo. Questo richiede uno sforzo ben preciso da parte delle autorità competenti che sono chiamate a stilare testi unici, o altro tipo di materiale informativo che possa aiutare questa dinamica. Importanti sono anche le norme relative al diritto di accesso<sup>15</sup> che negli ultimi anni hanno dato un carattere legale alla materia in Italia.

Simplicity: Le regolazioni prodotte devono essere semplici da utilizzare e da capire, soprattutto da parte dei cittadini. Questo richiede un notevole sforzo da parte della Pubblica Amministrazione e degli apparati legislativi, i quali devono abbandonare disegni di legge contorti e di difficile comprensione scritti in un linguaggio spesso indecifrabile ai più, ma adottare una modalità di stesura chiara, semplice e lineare che possa rispondere alle esigenze delle imprese<sup>16</sup>.

### **1.5.2 Le aree chiave di intervento**

Il gruppo Mandelkern ha identificato i sei aspetti più importanti della programmazione regolativa e nella parte centrale del rapporto ha analizzato tali oggetti sottolineandone la praticità e i suggerimenti rivolti alle amministrazioni statali ed europee per implementarli al meglio.

#### 1. Le diverse possibilità di realizzazione di una *policy*

Ogni qualvolta si vuole introdurre una nuova *policy* sarebbe opportuno valutare quale sia la strada migliore per ottenere il risultato prefissato. La regolazione è considerata uno dei metodi migliori e più efficaci per implementare

---

<sup>15</sup> Legge n°241 del 7 agosto 1990.

<sup>16</sup> Le PMI, realtà particolarmente diffusa soprattutto nel contesto italiano, attraverso una radicale semplificazione delle *policies* potrebbero richiedere molto più facilmente sovvenzioni e contributi. Questo sarebbe di sicuro un successo in termini di innovazione scientifica e di progresso tecnico soprattutto nel campo manifatturiero.

una *policy*, ma questo non è sempre vero. La regolazione infatti, se usata in modo eccessivo e senza un razionale criterio è intaccata nella sua credibilità ed efficacia. Il Gruppo Mandelkern vuole sottolineare che esistono tante altre alternative alla regolazione, e nonostante lo studio sia indirizzato al miglioramento di quest'aspetto, questo non significa che si debba considerare la regolazione per ogni intervento e in ogni contesto. La chiave per sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla regolazione consiste nell'attenta valutazione della realtà locale in cui si opera e la scelta che si vuole operare per un dato intervento. Per svolgere questo compito è fondamentale che i regolatori siano a conoscenza di tutte le alternative possibili all'utilizzo della regolazione per organizzare una ragionata promulgazione legislativa e operare nel pieno contesto dell'efficacia normativa.

Da una parte possiamo affermare che l'azione regolativa presuppone l'utilizzo del principio di sovranità, dunque è una pratica altamente democratica che permette alle autorità di svolgere le loro funzioni nel rispetto di uno dei principi fondamentali dell'ordinamento<sup>17</sup>. Inoltre, essa impone l'equità di trattamento da parte degli usufruttuari poiché si prevede una stessa misura estesa a tutta l'area di intervento. Altri aspetti particolarmente positivi della regolazione sono la sua abilità di imporre sanzioni per chi non rispetta le regole, permettendo così un reale cambiamento della compagine su cui opera, e allo stesso tempo, rispettare gli aspetti legali e legislativi già esistenti in un dato contesto. Ma la regolazione conosce anche limiti e può essere una sorta di trauma e intoppo, piuttosto che una fonte di miglioramento, se utilizzata in modo errato. Infatti, il processo regolativo è per sua natura eccessivamente lento rispetto a determinate esigenze dell'economia e dell'innovazione, dunque talvolta

---

<sup>17</sup> Art. 6 TUE "L'Unione di fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri."

non può essere proposto come la soluzione ottimale ad una determinata categoria di problemi. Allo stesso modo, alle volte introdurre un'azione regolativa provoca una serie di costi sproporzionati rispetto ai benefici che la stessa sarebbe capace di introdurre, e creando una dispersione di energie e di tempo da parte di esperti e *policymakers*. Un impiego inopportuno della regolazione può causare una perdita di credibilità della stessa e trasformare una serie di intenti positivi in una performance regolativa assolutamente fuori luogo e sconveniente. Questo è utile per comprendere a fondo che bisogna esaminare accuratamente il contesto di riferimento in cui si vuole operare e avere una certa padronanza delle possibili alternative alla regolazione che possono risultare più efficaci e più efficienti.

Dopo aver chiaramente formulato gli obiettivi che si vogliono ottenere con un intervento, si può discutere su quale sia il processo decisionale più adatto. Esistono, infatti, in alternativa alla regolazione, diverse opzioni.

- a. Non fare niente, molto spesso la tempistica per un'azione non è ancora quella opportuna e bisogna solo lasciar "agire" la legislazione esistente che potrebbe essere sufficientemente valida, ma della quale non si possono ancora cogliere i benefici.
- b. Attivare meccanismi di incentivo sull'implementazione delle regole già presenti, agevolando un'implementazione più rapida e capillare, ad esempio molte aziende saranno indotte a introdurre meccanismi di salvaguardia dell'ambiente se potranno ricevere un bonus fiscale sul loro operato.
- c. Si potrebbe, inoltre, attuare una serie di meccanismi che le aziende del settore privato possono adottare senza l'ausilio estero, come ad esempio la certificazione, i codici di condotta, la qualità interna degli standard operativi.

d. affiancati a questi, si potrebbe pensare a delle politiche contrattuali per stipulare accordi tra pubblico e privato, al fine di creare delle regole comuni per due compagini operative molto diverse, con la finalità di introdurre nel settore privato, per esempio, la sensibilità verso l'assunzione di categorie a rischio,...ecc.

È fondamentale anche assicurare dei meccanismi di assunzione di responsabilità che possano sostituire un intervento legislativo e introdurre il mutuo riconoscimento<sup>18</sup> attraverso il quale, come succede tra i paesi UE, si possono riconoscere i parametri regolativi di altre entità e concordare che siano riconosciuti i propri senza l'ausilio di una *policy* che li renda congruenti. In alcuni casi, infine per perseguire gli obiettivi prefissati è sufficiente migliorare o modificare le norme esistenti e non introdurre delle nuove.

## 2. La valutazione dell'impatto della regolazione

Una parte consistente del Rapporto è dedicata all'AIR. Questo strumento gioca un ruolo molto rilevante nello sviluppo di un ambiente regolativo moderno che possa rispondere alle esigenze di un nuovo tipo di *policy* che pone le sue basi sui dati evidenti riscontrati con questa metodologia. Il Gruppo Mandelkern ha sviluppato approfonditamente i requisiti necessari all'AIR e le possibilità di implementazione dell'intero processo; inoltre, ha descritto in modo esauriente la forte dipendenza dello strumento dall'ambiente amministrativo, legale e costituzionale nel quale opera.

Uno degli aspetti più interessanti della ricerca è senza dubbio la sezione che analizza i problemi più comuni riscontrabili nel sistema AIR. In particolare sono emerse le difficoltà pratiche nell'implementazione, le resistenze culturali che

---

<sup>18</sup> Sentenza *Cassis da Dijon* (*Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung Fuer Branntwein*) 120/78. Il principio di mutuo riconoscimento implica l'accettazione da parte di ogni Stato della Comunità, dei prodotti legalmente o lealmente fabbricati negli altri Stati membri, anche se secondo prescrizioni diverse da quelle nazionali, purché i prodotti in questione rispondono in maniera adeguata alle esigenze normative dello Stato importatore.

in un determinato conteso possono emergere e pressioni politiche alle quali lo strumento è sottoposto.

Le difficoltà nascono da una mancanza di consapevolezza del bisogno di considerare l'AIR come una *policy* ufficiale e dalla scarsità di personale esperto che sia in grado di gestire le varie fasi della sua attivazione e che sappia stimare i dati relativi ai beni non materiali. In questo momento si verificano fraintendimenti sui significati e i pesi di alcuni valori, come il degrado ambientale o i danni sulla salute umana. Il Gruppo di lavoro ha suggerito di aumentare la pubblicità dello strumento e di proporre agli operatori della PA una formazione continua e approfondita sulla *better regulation*, che preveda altresì una serie di aggiornamenti continui e possa specializzare il personale in questa complessa pratica. Un altro suggerimento avanzato riguarda la necessità di consultare *stakeholders* competenti che sappiano leggere i dati per poi agevolare la scelta dei *policy makers*.

Le difficoltà riscontrabili nell'ambiente culturale sono dovute principalmente alla rigidità del sistema amministrativo e politico. Le tradizioni legislative consolidate e l'indipendenza dei molti ministeri ed enti interministeriali mal si concilia con le restrizioni imposte da uno strumento preciso e rigoroso che non da molto spazio alle interpretazioni, molto spesso fantasiose del sistema legislativo. Altre volte l'AIR è interpretato solo come un ulteriore appesantimento burocratico che non da reali benefici ma serve solo a restringere lo spazio di manovra delle PA. Per superare queste problematiche occorre un impegno nella formazione e nella diffusione di una sensibilità comune sulle reali possibilità offerte, da questo strumento, e per le sue capacità di migliorare la qualità della regolazione ottimizzando gli interventi sul territorio; inoltre, non è da dimenticare,



la necessità imprescindibile del sostegno politico per sfruttare al meglio i benefici legati a questa pratica.

L'AIR deve fronteggiare anche le pressioni politiche cui molto spesso è sottoposto. Queste sono dovute alla fondamentale incomprendenza sul suo ruolo: questo mezzo ha, infatti, la facoltà di informare e non di prendere decisioni, è un supporto alla decisione politica che non viene in alcun modo sostituita o prevaricata. Inoltre, l'AIR potrebbe valutare le leggi e le *policy* che sono già in uso, considerando così le diverse opzioni di miglioramento e proponendo delle modifiche con lo scopo di modernizzare, attraverso una serie di modifiche la situazione esistente. Bisogna, altresì, sottolineare che l'AIR non è una perdita di tempo e costi per le PA; i costi preventivi legati ad uno studio di fattibilità e di costi/benefici di una *policy* potrebbe portare ad un'elevata riduzione delle spese da affrontare in caso di politiche non funzionali al contesto di riferimento.

### 3. La consultazione

La consultazione è una pratica di rilevanza fondamentale per quanto riguarda l'implementazione di una miglior regolazione. Per sviluppare un processo decisionale trasparente e democratico è fondamentale che i gruppi e le organizzazioni, interessate dalla *policy* in costruzione, possano essere coinvolte in diversi momenti per poter dare il loro apporto alla regolazione. La consultazione potrebbe, come se non bastasse, spiegare le necessità e le motivazioni di determinati interventi ad una quantità sempre maggiore di utenti, dando così la possibilità di capire e comprendere determinati comportamenti delle PA: in sostanza potrebbe portare ad una sorta di consenso diffuso verso le innovazioni decisionali.

Secondo il Mandelkern Group, bisogna prestare molta attenzione alle modalità della consultazione: la scelta delle persone o dei gruppi da coinvolgere

è una pratica molto delicata, l'esclusione di qualche attore fondamentale nel processo potrebbe portare al fallimento di tutto il processo in corso. Anche l'esercizio della documentazione di tutte le consultazioni rende questa modalità più trasparente e dà la possibilità a diversi attori di essere coinvolti e di poter partecipare al processo decisionale.

#### 4. La semplificazione

I sistemi economici e sociali moderni hanno percepito, nelle ultime decadi, la forte necessità di un cambiamento dei propri sistemi normativi e gestionali a seguito di una rapida trasformazione dei contesti sociali e culturali. La globalizzazione, il pluralismo e il rapido compimento tecnologico della maggior parte degli stati europei ha sottolineato ed evidenziato la sovrabbondanza e la pesantezza dei limiti burocratici dei governi moderni, inoltre, ha mostrato con che rapidità sia possibile complicare e sovraccaricare i sistemi normativi. La complessità del mondo moderno richiede, dunque, regole sempre più adatte a gestire le situazioni complesse, che richiedono uno sforzo maggiore da parte delle istituzioni per poter affrontare e proporre ai cittadini un quadro normativo e amministrativo chiaro, attento e sempre aggiornato. La semplificazione significa in buona sostanza rendere la legislazione esistente più efficace, ridurre il peso della burocrazia e farla diventare più comprensibile e accessibile a tutti.

L'OECD ha da tempo analizzato le esperienze di molti stati europei, ma anche extra-europei, e ha tratto alcune conclusioni generali che possono essere considerate come dei suggerimenti per ottimizzare la semplificazione regolativa:

- la semplificazione non è un'azione da attuare *una tantum* riferendosi a precisi progetti, ma deve essere un processo che coinvolge tutti gli aspetti regolativi di un determinato contesto;

- deve esserci un forte sostegno politico al progetto di semplificazione, inoltre, questo deve rispettare le indicazioni generali in materia di politiche sociali nell'ambiente in cui si trova ad operare;
- gli obiettivi che si vogliono raggiungere devono essere chiari e i diversi passi per l'implementazione devono essere delineati con precisione;
- la semplificazione richiede uno sforzo multidisciplinare, devono essere coinvolti nel progetto esperti legali, ma anche economici, politici e sociali, e bisogna sempre fare riferimento e prestare particolare attenzione alle regolazioni già esistenti in modo crescano in modo armonico con quelle preesistenti (OECD, 1995a).

Il Mandelkern Group ha concluso sottolineando la fondamentale necessità, per rendere efficace un processo semplificativo, di un programma di lavoro per organizzato, di un grosso sostegno da parte degli operatori e di una forte coordinazione interna; non deve mancare inoltre il monitoraggio delle decisioni attuate e la coerenza con gli obiettivi proposti. La forza di questo strumento, infine, è proprio nella sua capacità di rendere la regolazione più trasparente, semplice e alla portata di tutti.

##### 5. L'accesso alla regolazione e la promozione di una *Better Regulation*

Queste sezioni presentano quanto sia indispensabile per migliorare la regolazione capire in modo chiaro e inequivocabile il linguaggio utilizzato per la creazione di nuove leggi e quanto sia importante la libera consultazione dei testi normativa e la capillare diffusione degli stessi. Per cercare di superare queste difficoltà il Mandelkern Group propone per esempio la riorganizzazione delle leggi vigenti attraverso l'elaborazione di Testi Unici, dando la possibilità agli utenti di consultare tutta la legislazione vigente per una data materia, semplificando e contraendo il tempo necessario a questa pratica. Un altro

suggerimento è stato l'incentivo dell'utilizzo su ampia scala delle possibilità telematiche offerte dalle moderne tecnologie, quale per esempio internet, le istituzioni e gli organi governativi dovrebbero incoraggiare al massimo la diffusione delle proprie scelte operative e delle leggi attraverso questo canale, veloce, economico e di facile aggiornamento.

La trasformazione che si richiede è sia

- a. in senso concettuale: ideare una struttura normativa più comprensibile, diffondere attraverso corsi e aggiornamenti una cultura operativa che cambi la mentalità dei funzionari, e veicolare nuove metodologie operative e altri strumenti per lo sviluppo.
- b. ma anche in senso strutturale: è fondamentale una spesa nella diffusione di internet, nell'accorpamento dei testi legislativi e nella loro facile reperibilità.

A questo si aggiunge quanto sia indispensabile la nascita di nuove realtà organizzative, come per esempio delle unità centrali di controllo amministrativo con lo scopo di aiutare e indirizzare i nuovi tipi di *policies*.

## CAPITOLO 2

### L'ITALIA E L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE

#### 2.1 Il federalismo in Italia

Il tema del federalismo in Italia è stato uno degli aspetti caratterizzanti le scelte politiche della XIII Legislatura (1996-2001) e le decisioni più significative sono state:

- a. il federalismo amministrativo attuato attraverso le riforme Bassanini<sup>1</sup>;
- b. la riforma costituzionale con la quale è stata accordata alle Regioni ordinarie una rilevante autonomia statutaria<sup>2</sup>,
- c. le estensioni delle medesime autonomie alle Regioni a statuto speciale<sup>3</sup>;
- d. la riforma del Titolo V della Costituzione e promulgata dopo un referendum approvativo<sup>4</sup> (Carovita, 2002).

Le esigenze federalistiche nascono da un'incapacità istituzionale e delle rappresentanze politiche di rispondere in modo soddisfacente alle trasformazioni delle democrazie moderne. Inoltre, nell'esperienza della nostra penisola, l'organizzazione federale/regionale trova un'ulteriore ragione di esistere nella necessità di riorganizzare lo Stato sociale e nella opportunità di sperimentare che la dimensione sub statale può offrire. A conferma di questa visione delle istanze federalistiche possiamo notare come nella concreta esperienza costituzionale italiana, mentre la liberalizzazione dei servizi a rete è stata imposta dalle direttive comunitarie dunque proviene da un modello sopranazionale, l'individuazione di

---

<sup>1</sup> Vedi la legge n°59 del 1997, legge n°127 del 1997, d.lgs. n°112 del 1998 e gli altri decreti di attuazione

<sup>2</sup> Vedi la legge cost. n°1 del 1999

<sup>3</sup> Vedi la legge cost. n°2 del 2001

<sup>4</sup> Vedi la legge cost. N°3 del 2001

un modello non pubblicistico di gestione ed erogazione dei servizi, in particolare quelli sociali, è nata a livello regionale, a conferma che è proprio questo il terreno più idoneo per provare nuove *policies* regolative (Carovita, 2002).

Nell'esperienza nazionale si trova qualcosa di anomalo al di là delle motivazioni che la sostengono, infatti, il federalismo nasce come idea politica per aggregare territori dividersi che firmano un patto e rinunciano a qualcosa di sé per unire le forze. Queste sono almeno le esperienze storiche maggiormente conosciute e più longeve (Svizzera, Stati Uniti), ma questo è anche la posizione e l'ideale che regge la nascita dell'Unione Europea. Invece il federalismo in Italia è alla rovescia, nasce per dividere ciò che è già unito, con il fine nobile di far funzionare meglio sia lo Stato sia gli enti locali, questi propositi sono un po' disattesi nella dimensione operativa e pratica delle misure intraprese (Esposito, 2003).

Nonostante il forte dissenso manifestato dall'allora opposizione al governo, la riforma del Titolo V della costituzione è stata approvata e sono state applicate modifiche molto sensibili nel campo amministrativo e legislativo per le Regioni. La revisione costituzionale presenta una nuova ripartizione tra la potestà legislativa tra Stati e Regioni e costituisce un sistema italiano di *multilevel governance*<sup>5</sup> in cui Comuni, Province e Città Metropolitane entrano con un grande ruolo (art.114,1° comma) (Carovita, 2002).

L'intero territorio nazionale e i diversi gradi di autonomie (Regioni, Province, Comuni, ecc.) sono investiti da una forte responsabilità e da un impegnativo mandato: implementare le trasformazioni costituzionali e riuscire a gestire la *devolution*. La scommessa si centra soprattutto su come si possa

---

<sup>5</sup> Sistema di *governance* policentrico e multilivello nel quale interagiscono attori locali, regionali, nazionali ed europei. Il poteri autoritativi sono divisi a più livelli sul territorio; in particolare nell'integrazione europea la *governance* a più livelli indica e riassume un modello di relazione fra il livello subnazionale di governo degli Stati Membri e le istituzioni europee

finanziare le autonomie concesse dalla carta costituzionale. Infatti, mentre per anni si è parlato dalle diverse forze politiche in modo astratto e a volte scollegato dai problemi reali di federalismo, *devolution*, divisione della sovranità, ecc.; ora il quesito più spinoso e più pragmatico rimane “chi paga questa trasformazione? E con quali soldi?” (Olivetti, 2003).

Il quadro fin ora descritto è stato reso ancora più complicato dalla legge Bossi sulla *devolution*<sup>6</sup>. Questo testo modifica ulteriormente l'art.117 della Costituzione ed è una modifica voluta e fortemente cercata durante la XIV legislatura (2001-2006). Questa modifica tocca alcune materie sensibili come l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica e la polizia locale; ma ancor più fa traballare tutto l'assetto costituzionale del Titolo V precedentemente modificato. Le innovazioni istituite dalla legge di modifica della costituzione di Bossi potevano essere introdotte da una legge ordinaria che per sua natura abrogava le leggi precedenti in materia; ma in questo modo la *devolution* così introdotta deve essere incastrata tra le disposizioni costituzionali già scritte. Il risultato è un'interpretazione farraginosa e complessa dell'apparato normativo legato all'autonomia degli enti locali da parte di politici, amministratori e operatori del settore che aiuterà a diffondere incertezze e fraintendimenti nel momento della sua applicazione (Olivetti, 2003).

Il progetto di riforma costituzionale di Bossi e della Lega nasce subito dopo l'insediamento del governo Berlusconi. Già nel luglio 2001 “La Padania” pubblica un articolato che descrive il progetto devolutivo<sup>7</sup> di riforma della riforma del Titolo

---

<sup>6</sup> Legge di modifica costituzionale N. 1187-B della XIV legislatura che dovrà essere approvata tramite referendum popolare per poter modificare l'attuale testo costituzionale.

<sup>7</sup> Si tratta di un testo di cinque articoli, per un totale di undici commi, che toccano una variegata serie di argomenti, ossia:

- a. poteri delle Regioni: si riprende in sostanza lo schema dell'originario art.117 Cost specificando quali saranno le materie a competenza esclusiva delle Regioni (sanità, istruzione e sicurezza);
- b. Europa e trattati internazionali: si prevede l'eliminazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

V (legge cost. 3/2001). La legge costituzionale doveva ancora variare la Costituzione che la Lega ne aveva già proposto una modifica sostanziale. L'iter legislativo di questa proposta risulterà lento e le istanze iniziali saranno riviste in più mandate dagli stessi promotori, riducendo la dirompente riforma in senso federale italiana in una mini-*devolution* formata da un testo legislativo di appena nove righe in cui si definiscono le tre materie fondamentali di competenza regionale<sup>8</sup> (Vandelli, 2002). La proposta così rivisitata viene sottoposta al parere delle Regioni, degli enti locali e delle associazioni che rappresentano i Comuni, le Province e le Comunità Montane (ANCI, UPI, UNCEM). Il risultato è una serie di critiche pressoché unanime per quanto riguarda le associazioni, mentre le Regioni si dividono in base alla bandiera politica che le governa in quel momento; inoltre molti presidenti regionali hanno criticato il fatto di non essere stati interpellati nel progetto devolutivo, materia che li interessava direttamente (Cento Bull, 2002).

Dell'intero progetto di riforma ciò che lascia più perplessi è la forte valenza politica data a questa modifica costituzionale. La Lega annuncia in modo martellante la necessità di una variazione del Titolo V e si preoccupa più dei tempi e della pubblicità che ne verrà fatta al suo partito, piuttosto che dei contenuti della stessa. Gli aspetti giuridici e istituzionali rimangono dunque sullo

---

c. insindacabilità e immunità: si estende l'insindacabilità sancita dall'art. 68 Cost. a qualsiasi opinione espressa da parlamentari o da consiglieri regionali, anche al di fuori dell'esercizio delle loro funzioni;

d. Corte Costituzionale: si prospetta una nuova composizione della Corte contraddistinta dalla presenza di cinque giudici espressi dalle Regioni.

<sup>8</sup> Dopo il quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione è inserito il seguente: «Le Regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie:

- a. assistenza e organizzazione sanitaria;
- b. organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- c. definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- d. polizia locale».



sfondo in un disegno dal dominante obiettivo politico. La riforma del Titolo V, commenta Sabino Cassese:

*“..Dà molto, ma molto meno alle regioni rivelando la sua anima politica, tocca tre nervi scoperti dallo Stato moderno: scuola, sanità e ordine pubblico. Tre gangli vitali dello Stato[...] In un certo senso, quindi, è un decentramento molto meno completo, molto meno esteso, ma che, compiendo una scelta politica, punta direttamente su tre settori togliendo i quali lo Stato è effettivamente lasciato nudo (Cassese, 2001, p.).*

La *devolution* così approvata sembra quasi una concessione a Bossi, che minacciava di lasciare il governo o, quantomeno, di rendere la vita estremamente difficile alla maggioranza di centro-destra da poco insediata. Questo dimostra che l'intransigenza di Bossi sembra aver avuto la meglio, per lui infatti era diventata una questione di principio permettere alle Regioni di acquisire nuovi poteri legislativi nell'istruzione, nella sanità e nell'amministrazione della polizia locale, senza dover essere soggette a un nuovo voto del parlamento (Cento Bull, 2002). Questa proposta di legge ha dovuto passare due approvazioni alla Camera e due al Senato e i tempi si sono dunque protratti sino al dicembre 2005. Una legge, come questa, nata in coda alla legislatura sembra proprio un atto di conforto politico verso gli elettori della Lega e del centro-destra che presto saranno chiamati a confermare la propria fiducia al governo Berlusconi. La disposizione non ha certo i tratti di un cambiamento istituzionale di profonda portata, abbinato a una lunga serie di riforme del governo centrale che risulterebbero adeguate e indispensabili per poter trasformare in senso federale lo Stato (Cento Bull, 2002).

## **2.2 La Riforma in Veneto**

La Regione Veneto ha subito una forte evoluzione dei propri compiti e delle proprie funzioni a seguito delle Riforme Bassanini, di quelle costituzionali e

dell'Unione Europea. Nonostante un sensibile ritardo, la Regione ha attuato le leggi Bassanini principalmente con la Legge Regionale 13 aprile 2001, n. 11 che prevede sia l'approvazione di ulteriori leggi regionali, sia l'emanazione di provvedimenti amministrativi, per realizzare concretamente un ampio decentramento a favore degli Enti operanti a diretto contatto con i cittadini (Province, Comuni, Comunità Montane), mantenendo solo funzioni di programmazione, indirizzo e pianificazione, potenziando in tal modo il proprio ruolo di "ente di governo" del territorio del Veneto<sup>9</sup>.

La riforma ha introdotto negli apparati regionali principalmente due grosse innovazioni: la nomina di un Commissario Straordinario per il decentramento amministrativo e la Direzione Enti Locali, Deleghe Istituzionali e Controllo Atti. Il Commissario Straordinario ha il compito principale di coordinare e svolgere (sulla base delle direttive della Giunta Regionale e in particolare degli Assessori competenti per materia) tutte le attività necessarie ad accelerare il processo di decentramento già in atto sia da parte dello Stato che nei confronti degli Enti Locali. Mentre la Direzione Enti Locali, Deleghe Istituzionali e Controllo Atti è nata come conseguenza indispensabile per controllare l'operato degli Enti locali che vengono dotati di una notevole autonomia. Infatti la nuova Direzione svolgere funzioni di vigilanza e coordinamento sullo svolgimento delle funzioni conferite agli Enti locali dalla Regione, nonché di sviluppare forme di collaborazione tra i diversi Soggetti destinatari delle funzioni prima esercitate unitariamente a livello regionale, ovvero statale, al fine di garantire un'efficiente azione pubblica sul territorio regionale.

Il cambiamento riportato dalle Bassanini ha dato luogo alla più importante riforma della pubblica amministrazione avvenuta negli ultimi anni, ed in

---

<sup>9</sup> <http://www.regione.veneto.it>.

particolare, ha per la prima volta accorpato tre diversi aspetti molto diversi tra loro:

- a. quello della trasformazione della P.A. da amministrazione di uno Stato centralizzato, ad amministrazione articolata in un sistema complesso di Regioni, di autonomie locali e di autonomie funzionali che coesistono con un'attività statale d'indirizzo e coordinamento;
- b. quello di una coerente riforma degli apparati amministrativi centrali e periferici dello Stato;
- c. quello di un'ampia opera di semplificazione e delegificazione orientata a ridefinire i rapporti complessivi che vincolano la P.A. da un lato, le autonomie sociali, le autonomie dei privati, il sistema delle imprese e i singoli cittadini, dall'altro.

La riforma Bassanini può essere considerata come il preludio della trasformazione in senso federale dell'ordinamento italiano e la naturale conclusione di un percorso di decentramento dello Stato italiano verso le Regioni e le autonomie locali (Valente, 2003).

La legge 59/97 è il primo passo del progetto devolutivo di decentramento amministrativo proposto dal Parlamento. Questo processo avviene sulla base di due principi sostanziali:

- a. il principio di residualità (limitazione delle competenze dello Stato ai settori ad esso espressamente riservati e conseguente percezione di un'interpretazione estensiva delle attribuzioni statali)
- b. quello di sussidiarietà (ricollocazione dei compiti e delle funzioni dello Stato a favore delle Regioni e degli enti locali poiché più vicini agli interessi da tutelare).

Questa normativa è una legge delega con cui il Parlamento ha delegato il Governo ad emanare entro 31 marzo 1998 decreti legislativi per conferire alle Regioni ed enti locali ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione funzioni e compiti amministrativi. Dunque il legislatore ha previsto una lunga serie di provvedimenti amministrativi per implementare a livello territoriale più vicino al cittadino possibile le innovazioni previste, questo di conseguenza prevede un processo lungo e complesso. Inoltre, l'effettiva attuazione della Riforma Bassanini, era comunque subordinata alla puntuale individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, e strumentali da effettuarsi mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sentiti i Ministri interessati e il Ministro del Tesoro (Valente, 2003).

La Regione Veneto ha provveduto a dare attuazioni alle leggi Bassanini e a tutto l'ampio progetto di riforma con estremo ritardo rispetto alle altre Regioni italiane. Da subito è stata approvata la legge regionale n° 20 del 3 giugno 1997 "Riordino delle funzioni amministrative e principi generali in materia di attuazione e di delega agli enti locali"; con la quale si dettano i principi che debbono preesistere all'attribuzione ed alla delega di funzioni quali: la concertazione della responsabilità gestionale, organizzativa, finanziaria nell'ente e alla contestualità del trasferimento all'ente locali delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni. La legge prevede, inoltre, il mantenimento in capo alla Regioni delle funzioni di programmazione, vigilanza, indirizzo, e coordinamento e dei soli interventi di carattere unitario, per le funzioni amministrative (Valente, 2003). Dopo di che si susseguono una serie di provvedimenti che disciplinano singole materie o singole parti di una materia ma la riforma della PA e del decentramento amministrativo viene rimandata. Dunque si determinano una serie di *policies* mirate a decentrare o delegare a enti locali per le singole materie come per

esempio: il lavoro, il collocamento, il commercio, trasporto pubblico, ecc...ma la struttura portante è rilegata a un'attuazione successiva confermando il carattere inadempiente del governo regionale.

Il ritardo nell'implementazione del Decreto legislativo n°112/98 è dovuto principalmente alla vastità ed eterogeneità delle materie coinvolte che ha richiesto da parte della Regione una ricognizione dell'intera legislazione amministrativa regionale e statale e questo ritardo ha trovato quale reazione il potere sostitutivo del governo avvenuto con Decreto Legislativo n°96 del 30 marzo 1999.

Dopo tre mesi di lavoro in commissione, nel marzo 2001 il Consiglio Regionale approvava la legge regionale n°11 del 2001 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Decreto legislativo n°112/98". Questa legge è formata da 150 articoli e riguarda tutte le materie attinenti ai settori dello sviluppo economico e attività produttive, territorio, ambiente e infrastrutture, servizi alla persona e alla comunità. Il testo è caratterizzato dalla sua unitarietà nella quale sono inclusi sia i principi che le specifiche discipline di ogni settore. Sono dunque recepiti i principi fondamentali di sussidiarietà, efficienza, completezza e responsabilità in accordo con le linee guida del processo di decentramento e sono state selezionate e suddivise le funzioni a capo della Regione e quelle da conferire a Province, Comuni, Comunità Montane e Autonomie funzionali. Nello specifico:

- le funzioni della Regione sono quelle legislative, di programmazione, di indirizzo e coordinamento, di vigilanza e solo in caso di gravi calamità o in caso di grave insufficienza delle infrastrutture sarà chiamata a intervenire;

- le Province esercitano le funzioni di programmazione e di gestione nonché ulteriori funzioni che potranno essere loro assegnate in ragione della loro specificità;
- ai Comuni è attribuita la funzione amministrativa non riservata alla Regione o ad altri enti locali;
- le Comunità Montane, valorizzate sostanziosamente da questa legge, hanno un ruolo fondamentale nello sviluppo dell'economia montana, nella tutela del territorio agro-forestale e nel recupero dell'ambiente e del patrimonio rurale .

Le premesse di questa legge di vasta portata sono state le migliori, poi però è mancata un'attuazione veloce della legge in particolare, rispetto al pacchetto delle leggi di adeguamento che sino al 2003 poche sono state approvate. I primi due anni di vita di questa legge hanno mostrato come sia lento il recepimento regionale delle sue indicazioni; infatti, nonostante i buoni propositi, sono molte le materie in cui la Regione non ha saputo trovare un accordo per approvare una disciplina che valorizzi le opere pubbliche, che riduca i termini di approvazione degli strumenti di pianificazione generali, che semplifichi amministrativamente l'approvazione delle varianti urbanistiche relative agli interventi di opere pubbliche o di pubblica utilità.

Quello che dimostra il monitoraggio dello stato di implementazione di questa legge è la difficoltà che incontrano le Regioni, ed in particolare il Veneto, nella reale trasposizione in pratica dei principi generali e generici espressi dalle leggi e dalle riforme riguardanti il decentramento amministrativo e la *devolution*. La realtà regionale italiana non è pronta ad affrontare le sfide prodotte da una riforma di così ampia portata, e in particolare non sono pronti gli attori politici locali a trasformare il loro modo di operare e accollarsi le responsabilità e gli

oneri di una competenza legislativa di così ampia portata. Bisogna inoltre sottolineare due caratteri determinanti nella implementazione di questa riforma di tipo federale: le Regioni hanno storie politiche ed amministrative alle loro spalle che non permettono loro di viaggiare sugli stessi binari di cambiamento, e il decentramento finanziario non è stato attuato dalla Stato Centrale di pari passo rispetto a quello politico e amministrativo. Alcune Regioni, per alcune loro caratteristiche interne e grazie al tipo di governo che hanno conosciuto fin ora sono più attrezzate ad affrontare la riforma Bassanini e la seguente modifica del Titolo V<sup>10</sup>, altre invece non hanno conosciuto negli anni una guida politica e amministrativa che abbia tessuto un contesto facile per l'attuazione di una tale trasformazione<sup>11</sup>. Il capitolo finanziario è uno dei meno discussi dai media e dalle televisioni, soprattutto nei molti inni al federalismo e alla *devolution* della Lega, ma è sicuramente la chiave di volta nella realizzazione di un decentramento amministrativo e politico di tipo funzionale, efficiente ed efficace.

### **2.3 L' AIR in Italia: tra regolazione e regolamentazione**

Dopo questa prima fase introduttiva sulle dinamiche del decentramento a livello nazionale e a livello regionale, possiamo analizzare come questo sia la

---

<sup>5</sup> Un esempio è fornito dalla Regione Emilia-Romagna. Questa presenta uno stile amministrativo di tipo "interventista" e una modalità d'azione che utilizza come strumenti fondamentali di regolazione la programmazione e le politiche di tipo redistributivo e produce un modello istituzionale di tipo "integrativo", orientato cioè al perseguimento del benessere generale, e un sistema locale tendenzialmente centrato sulle istituzioni politiche locali. Queste sue specificità ne fanno un esempio di efficacia ed efficienza nel recepimento delle leggi Bassanini e della loro implementazione (Messina, 2001).

<sup>11</sup> Come esempio si può riportare, appunto, la Regione Veneto. Il suo stile amministrativo "non-interventista", coerente con il localismo antistatalista di matrice cattolica, propone una certa diffidenza verso l'ambito politico. Questa modalità d'azione si esprime attraverso un scarso uso della programmazione come strumento della regolazione e attraverso la scelta di politiche distributive che producono un modello di istituzioni di tipo aggregativo, orientato alla difesa degli interessi locali particolaristici. Questo modo di regolazione radicalizzato negli anni non ha certo favorito, bensì ostacolato, il federalismo amministrativo e fiscale portando la Regione ha un livello di implementazione delle leggi pari a quello della Calabria e della Campania (Messina, 2001).

chiave di lettura per poter inserire l'analisi di impatto della regolazione nel contesto italiano e regionale in particolare del Veneto.

Bisogna innanzi tutto precisare che il legislatore italiano ha scelto di utilizzare il termine regolamentazione la maggior parte delle volte che ha indicato questo strumento, senza porsi il problema della differenza tra regolazione e regolamentazione. Nel testo sarà usata la dicitura più corretta che rispecchia la traduzione inglese di *regulatory* come un processo di *policies* ossia una regolazione, anziché come viene spesso utilizzato nel contesto italiano con regolamentazione che fa riferimento alla disposizione di norme giuridiche di un determinato contesto.

Sulla scia delle leggi Bassanini, e grazie alle spinte dell'Unione Europea per attuare un ammodernamento degli apparati amministrativi, la XIII legislatura ha varato la legge n°50 del 8 marzo 1999<sup>12</sup> art.5 con la quale si introduce nel nostro ordinamento – in via sperimentale- l'analisi di impatto della regolazione (AIR) “sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese”. Dopo questa prima, stringata previsione legislativa si sono succeduti altri provvedimenti<sup>13</sup> che costituiscono il quadro di riferimento delle fonti, sostanziali e procedurali dell'AIR (Greco, 2003).

La metodologia utilizzata nel contesto italiano prevede un approccio graduale e sperimentale nell'introduzione di questa tecnica. Il problema di fondo sta nella difficoltà presunta, ma poi riscontrata in pratica, di trasformare delle disposizioni normative in un patrimonio della Pubblica Amministrazione, ossia in una modalità operativa diffusa e funzionale. Per questi motivi ci si aspettava da

---

<sup>12</sup> “Delegificazione e testi unici concernenti procedimenti amministrativi – legge di semplificazione 1998”, in GU s.g. n°56 del 9 marzo 1999.

<sup>13</sup> In particolare la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 27 marzo 2000, pubblicata in GU s.g. n°118 del 23 maggio 2000; la Direttiva del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001 pubblicata sulla GU n°249 del 25 ottobre 2001 e la Circolare del 16 gennaio 2001, n°1, pubblicata in GU, Serie Generale, supp. Ord. Al n°55 del 7 marzo 2001, pp.12 e ss..



parte dei funzionari e degli stessi politici una periodo volto all'apprendimento di un procedimento così complesso che richiede dei tempi e dei modi ben differenti rispetto a quelli del classico iter normativo (La Spina, 2000). Lo schema generale di questo strumento prevede l'introduzione di concetti come: la stima, la valutazione, lo studio sull'opportunità di intervenire, la raccomandazione dell'opzione regolativa prescelta in quanto preferibile rispetto ad altre alternative; queste operazioni sono tutte nuove, non riconducibili alla trazione relazione illustrativa che richiedono una precisa formazione professionale e la disponibilità da parte degli attori di trasformare la loro modalità operativa nella scelta della miglior azione possibile per quel dato contesto in un preciso momento storico.

Tutto questo attesta quanto si sia impegnato il Governo della XIII legislatura nei confronti di un effettivo inserimento dell'AIR nella nostra prassi amministrativa, che risulta indispensabile per superare le resistenze che un'innovazione della portata dell'AIR può suscitare (La Spina, 2000). Per campire a fondo quali sono stati i singoli passi della sperimentazione AIR è utile analizzare i singoli passaggi normativi e applicativi.

### ***2.3.1 La prima fase della disciplina Air nell'ordinamento italiano***

L'art.5 della legge n°50 del 1999 ha introdotto nel nostro ordinamento l'obbligo di effettuare l'analisi di impatto della regolazione (AIR) e attribuisce alle Commissioni parlamentari competenti il potere di richiedere una relazione contenente l'AIR per schemi di atti normativi e progetti di legge al loro esame, ai fini dello svolgimento dell'istruttoria normativa (Casalotti, 2001).

L'esecuzione della disciplina contenuta in questa legge è avvenuta, a di stanza di poco più di un anno dell'entrata in vigore della legge, con la Direttiva 27 marzo 2000 del Presidente del Consiglio dei Ministri. La direttiva stabilisce tempi

e modalità di attuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e dell'analisi di impatto della regolazione (AIR). Le due analisi confluiscono in due relazioni di accompagnamento agli schemi di atti normativi del Governo, e vengono trasmesse al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>14</sup> (Di Benedetto, 2003). Questa Direttiva prevede che l'Analisi di Impatto della Regolazione sia svolta in due distinte schede: la scheda preliminare di impatto e la scheda finale. La prima viene redatta durante la fase di predisposizione dello schema di intervento, deve essere poi trasmessa al DAGL e al Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure<sup>15</sup>. Il documento descrive gli ambiti di intervento, segnala le amministrazioni fatte partecipi, i soggetti destinatari e quelli solo coinvolti, le esigenze sociali, giuridiche ed economiche prospettate dai presentatori dell'atto, gli obiettivi generali e specifici che si vogliono ottenere con questo strumento, le aree di criticità, le opzioni alternative alla regolazione, lo strumento tecnico normativo utilizzato. La scheda preliminare contiene, inoltre, la scelta da parte dell'amministrazione della soluzione migliore. La seconda scheda è trasmessa al DAGL e al Nucleo nella fase di iscrizione alla discussione del Consiglio dei Ministri ed ha lo scopo fondamentale di valutare gli effetti della scheda

---

<sup>14</sup> Il DAGL è configurato come la struttura finalizzata a coadiuvare il Presidente del Consiglio nell'esercizio della funzione di coordinamento dell'attività normativa del Governo, assegnatagli dal art.95 della Cost. In questa prospettiva il DAGL è chiamato a garantire la valutazione d'impatto della regolazione, la semplificazione dei procedimenti, la qualità del linguaggio normativo, l'applicabilità dell'innovazione normativa, la adempita valutazione degli effetti finanziari. Gli spetta, inoltre, in collaborazione con un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio, il compito di assistere il Presidente nelle fasi di formazione e di attuazione della normative comunitarie. Inoltre, è rimessa a descrizione del Consiglio l'assegnazione al DAGL di una componente di esperti, in numero non superiore a sette, da reclutare fra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili o gli avvocati di Stato (Tripaldi, 1999).

<sup>15</sup> È un organismo, costruito *ex novo* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che si occupa specificatamente di assistere agli uffici legislativi della Presidenza nell'attuazione dei processi di delegificazione, semplificazione e riordino del sistema normativo. Il Nucleo è stato introdotto dall'art.3, l. n°50/1999, è costituito da un comitato di venti cinque esperti ed è assistito da una segreteria tecnica, composta da un personale di quaranta unità, oltre a un dirigente generale. La struttura è agile, flessibile, cui è assegnato un compito preciso e circoscritto, la sua adattabilità è confermata dalla possibilità, espressamente prevista dall'art.4 della legge, di sopprimere, con la legge annuale di semplificazione, gli strumenti già previsti all'uopo ma rivelatisi inefficaci, ivi compreso lo stesso Nucleo (Tripaldi, 1999).

preliminare e dell'intervento sui destinatari (Casalotti, 2001). Questa direttiva sviluppa gli aspetti di merito dell'analisi di impatto della regolazione e attribuisce un ruolo di spicco alle amministrazioni proponenti. Queste ultime sono chiamate a utilizzare una nuova gamma di strumenti quali per esempio l'analisi ACB e le consultazioni, attraverso una metodologia del tutto innovativa per i funzionari pubblici, per questo motivo è loro richiesto un forte salto qualitativo nella cultura della regolazione: oltre all'approccio giuridico comunemente utilizzato, è infatti indispensabile sfruttare conoscenze di tipo economico, sociologico e di rilevazione delle esigenze e degli interessi dei potenziali destinatari. Da questo nasce l'esigenza che gli uffici amministrativi dei vari ministeri dispongano di *expertise* particolari, in modo da poter svolgere l'AIR con le competenze indispensabili a configurare tale analisi non come una giustificazione *ex post* delle scelte prese, ma come uno studio approfondito che accompagni l'istruttoria normativa sin dal suo inizio e sia in grado di valutare le varie opzioni regolatorie (Casalotti, 2001).

Il passo successivo svolto dalla XIII legislatura è stato quello di pubblicare una *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*<sup>16</sup>, Questa era destinata a supportare le amministrazioni pubbliche nella fase iniziale della sperimentazione e prevedeva la redazione di un programma annuale degli interventi che ciascuna amministrazione intendeva promuovere.

La Guida prevede una spiegazione dettagliata di cosa sia l'AIR e sulle sue procedure di applicazione; inoltre, si prevede in dettaglio una specificazione sulle strutture amministrative che sono chiamate ad effettuare l'AIR. Queste ultime devono effettuare un'attività d'analisi che coinvolga e coordini tutti gli uffici

---

<sup>16</sup> La Guida è stata emanata con circolare 16 gennaio 2001, n°1, pubblicata in GU serie generale, suppl. ord. al n°55 del 7 marzo 2001, 12 ss. ed è stata predisposta dal Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure.

competenti che sono in grado di raccogliere ed elaborare i dati necessari; questa analisi è strutturata sulla base dei seguenti criteri di massima:

- individuazione dei funzionari dell'ufficio legislativo stabilmente addetti all'analisi, con specifiche competenze e capacità necessarie per effettuare l'analisi e valutazioni economiche;
- designazione da parte degli uffici di livello dirigenziale generale di uno o più funzionari competenti nella materie da regolare, che collaborino stabilmente con l'ufficio legislativo;
- partecipazione dei dirigenti preposti ai dipartimenti o direzioni generali, in aggiunta ai funzionari di cui al punto precedente nella formazione del programma annuale degli interventi regolativi che ciascuna amministrazione intende promuovere (c.d. agenda) (Casalotti, 2001).

La fase sperimentale dell'AIR si è sviluppata tra il febbraio 2001 e il settembre dello stesso anno. Le attività specifiche di quel periodo sono state tre:

1. istituzione di un servizio di *help desk* con la funzione di fornire suggerimenti operativi sui singoli provvedimenti inclusi nel programma di sperimentazione;
2. realizzazione di una serie di interventi formativi rivolti ai funzionari incaricati di realizzare e verificare le schede AIR;
3. predisposizione di un Manuale di redazione dell'AIR, quale strumento di supporto per gli operatori coinvolti (Savini, 2002).

I casi sui quali è stata condotta la sperimentazione sono sette. Il numero è stato esiguo innanzi tutto per le difficoltà che prevedeva questa attività completamente nuova per il personale coinvolto e poi perché il periodo della sperimentazione si è accavallato con il passaggio tra la fine della XIII legislatura

e l'inizio della XIV legislatura (Savini, 2002). I risultati di questo periodo<sup>17</sup> sono stati comunque deludenti e sono state riscontrate notevoli difficoltà dovute alla mancata programmazione dei momenti di consultazione, nonché alla impossibilità per le amministrazioni coinvolte di pianificare i necessari contatti con i proprio uffici operativi, entrambe collegate alla mancanza di tempo necessario (Casalotti, 2001).

Gli aspetti positivi della sperimentazione possono essere riassunti nelle attività dell'*help desk* che ha saputo offrire spunti interessanti in risposta alle richieste pervenute e ha rappresentato per il personale coinvolto un importante luogo di confronto e scambio di esperienze. Anche l'attività di formazione è stata particolarmente curata grazie alla fitta agenda di incontri promossa dagli esperti dell'*help desk* che ha curato un buon programma didattico e di scambio di esperienze attraverso giornate di incontro a cadenza mensile e sessioni intensive a carattere residenziale. Per ogni ministero sono stati coinvolti almeno due funzionari, ma la risposta di ministri e dipartimenti è stata buona perché alcuni hanno inviato anche più personale, che hanno potuto confrontarsi sulle sperimentazioni in corso (Savini, 2002).

Un passo successivo nelle normative rivolte all'AIR è stato la Direttiva P.C.M. del 21 settembre 2001. Il Governo, alla luce dei risultati della sperimentazione, si propone una graduale implementazione dell'AIR nel nostro ordinamento, a questo proposito si propone di ridefinire e rendere più efficace l'attività di sperimentazione ampliando i casi oggetto di sperimentazione ed estendendo l'attività formativa di formazione dei dipendenti pubblici all'utilizzo dell'AIR (Casalotti, 2001).

---

<sup>17</sup> Vedi il *Report intermedio sulla sperimentazione AIR* per la trattazione esaustiva dei risultati ottenuti nel periodo di sperimentazione.

Per quanto riguarda la redazione e la verifica delle schede di analisi di impatto della regolazione la nuova direttiva risulta nel complesso piuttosto laconica, creando dei problemi di coordinamento con le disposizioni precedenti, anche se sembrerebbe rimasto valido l'impianto fondamentale della normativa antecedente (Savini, 2002). Il Governo Berlusconi si dimostra sensibile a questa tematica, incoraggiato dal Rapporto OECD sulla riforma della regolazione in Italia, anche se necessità di un esteso controllo a livello centrale e di un investimento sulle conoscenze analitiche in tutte le amministrazioni. In questo senso è indicativo osservare come la Direttiva abbia esteso l'AIR anche alle autorità amministrative indipendenti, con delle specifiche funzioni di controllo, vigilanza e regolatorie (Lupo, 2002). Si possono, inoltre ricordare quattro importanti innovazioni:

1. il ruolo affidato al Comitato di indirizzo, presieduto dal Ministro della finanza pubblica, questo ha la guida strategica della nuova fase di sperimentazione, è dotato della discrezionalità nel correggere le disfunzioni in corso d'opera e individua i provvedimenti sui quali realizzare la sperimentazione;
2. la chiarificazione dei rapporti tra DAGL e Nucleo, che si delinea come un funzione di supporto di quest'ultimo al DAGL;
3. la previsione che il Comitato di indirizzo ridefinisca la realizzazione dell'AIR sulla base di una o più griglie metodologiche differenziata a seconda del tipo di intervento normativo e verifichi la stessa opportunità del modello AIR basato sulla doppia fase di analisi (Savini, 2002);
4. l'indicazione, tra le finalità della sperimentazione, della definizione delle "prime modalità di monitoraggio e verifica ex post dell'impatto della regolamentazione", denominata VIR (Lupo, 2002).

La Direttiva P.C.M. 21 settembre 2001 presenta alcuni punti problematici legati alla valenza dello strumento e alla sua diretta applicazione. Innanzi tutto non vengono specificati in modo esaustivo quali sono gli organi coinvolti nel procedimento di redazione dell’AIR: si registra, comunque, un possibile arretramento delle mansioni del Nucleo e un rafforzamento del DAGL e soprattutto dei singoli Ministeri, all’interno dei quali viene individuato un “referente” per l’AIR.

Bisogna, inoltre, sottolineare che non viene precisato nella direttiva quale sarà l’ambito di applicazione dell’AIR a regime, anche se viene decisa la natura degli atti coinvolti ma non si chiarisce quali siano i criteri in base ai quali tali atti andranno scelti, se ciò prediligere le questioni più tecniche e dunque più facilmente valutabili quantitativamente, oppure quelle più politicamente incisive, o entrambe (Lupo, 2002).

Si rileva, oltre a tutto, che non sono esplicitati i tempi della sperimentazione di questo strumento, l’unico riferimento temporale è demandato al calendario che il Comitato dovrebbe definire per sviluppare le quattro fasi della direttiva. Alla luce dei fatti odierni si può verificare come questa mancanza ha permesso agli attori coinvolti un prolungamento, del tutto inefficace, nei tempi di implementazione dell’AIR. Infatti, tranne qualche esempio positivo verificato in qualche Regione lungimirante (Toscana ed Emilia-Romagna *in primis*) l’applicazione dell’AIR “a regime” non è di fatto mai avvenuta.

La direttiva, infine, non menziona la possibilità di eventuali sanzioni in caso di AIR non adeguata (per esempio quei provvedimenti per i quali le schede AIR abbia stimato impatti negativi, vale a dire costi per la pubblica amministrazione imprese e cittadini superiori ai benefici). L’impianto, così strutturato, ha lo scopo ben precisi di non delineare delle precise indicazioni in materia e lasciare così

che il vertice politico libero di procedere anche in caso di scheda AIR giudicata insufficiente. Il DAGL si troverà a esaminare le schede e a trarre un giudizio ma non avrà alcun potere di fermare o cambiare un provvedimento giudicato inadeguato (Savini, 2002).

La disciplina dell'AIR fin qui descritta mostra i primi passi di una metodologia regolativa che risulta ancora scarna e inadeguata. L'effettiva attuazione dell'AIR e di un esteso programma di riqualificazione normativa e amministrativa, soprattutto in concomitanza con i processi di *devolution* e di decentramento amministrativo, è quanto mai auspicabile ed è soprattutto necessaria la riorganizzazione delle strutture ministeriali coinvolte e la formazione dei funzionari amministrativi sulle capacità e modalità di intervento dell'AIR.

### **2.3.2 A che punto si trova l'AIR**

La prima fase di introduzione dell'AIR nel nostro ordinamento, dalla legge n°50/1999 alla direttiva del 2001, è stata particolarmente dinamica e produttiva, nonostante le problematiche prima descritte. La XIII legislatura è stata promotrice del grande riordino amministrativo e del processo di decentramento iniziato con le leggi Bassanini e ha fortemente voluto l'introduzione di questo modello nel nostro ordinamento con l'appoggio di organizzazioni internazionali, come l'OECD, che suggeriscono l'implementazione di questo metodo di valutazione delle *policy* e rilevano la sua efficacia in altri contesti istituzionali.

L'entusiasmo iniziale è stato raccolto a livello nazionale e a livello regionale. Infatti le Regioni, dopo la riforma costituzionale e i processi di decentramento, sono state sempre più protagoniste legislative nel nostro paese e hanno promosso, seppur con intensità e dinamiche diverse, la valutazione delle



leggi e dei processi di *policy* locali come una risorsa ed un aiuto nella difficile pratica della *Better Regulation*.

La legge Bassanini n°59/1997 aveva predisposto la realizzazione di un disegno di legge a cadenza annuale di semplificazione e di riassetto normativo. La disposizione aveva lo scopo, tra gli altri, di trattare in modo sistematico l'implementazione dell'analisi d'impatto della regolazione aggiornando di volta in volta le modalità, le dinamiche, i contenuti e i criteri di utilizzo dello strumento. La realtà legislativa della XIV legislatura è stata di ben altro rilievo rispetto alle disposizioni delle Bassanini. In questo quinquennio sono state approvate due leggi di semplificazione e di riassetto normativo<sup>18</sup> e nella prima che ha iniziato ad essere discussa nel ottobre 2001 non esiste alcun riferimento all'analisi di impatto della regolazione. La legge di "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005" (vedi Allegato 3), approvata però nel dicembre 2005, sarà dunque in vigore dal 2006 e ha delle caratteristiche innovative ed interessanti per quanto riguarda l'AIR e il VIR. Il legislatore ha sembrato dimenticare gli sforzi fatti in precedenza per attuare una sperimentazione dell'AIR e non ha colto l'opportunità di inserire questa pratica a regime tra le sue priorità legislative e ha invece optato per l'approvazione di una legge approvata quasi alla fine del proprio mandato elettorale, con perciò diversi dubbi sulla possibilità di implementarla in modo sistematico.

L'art.14 della nuova legge dà la definizione legislativa dell'AIR, esso *"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*

---

<sup>18</sup> Legge 29 luglio 2003, n. 229, *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 196 del 25 agosto 2003 e la legge 28 novembre 2005, n. 246, *Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005*, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 280 del 1° dicembre 2005.

*opzioni alternative” e abroga la legge n°50 del 1999 che la vedeva introdotta per la prima volta ma senza connotarne una definizione. I commi successivi dettano disposizioni in materia di adozione di nuovi criteri e procedure relativi all’AIR, da adottare con decreti del presidente del Consiglio entro centottanta giorni dall’entrata in vigore della legge, e in tema di coordinamento delle amministrazioni in materia di AIR, che resta ambito di competenza del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL). La norma introduce uno strumento nuovo, la cd. ‘verifica dell’impatto della regolazione’, che consiste “*valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. La VIR è applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione. Successivamente essa è effettuata periodicamente a scadenze biennali*” (Di Cesare, 2005).*

Questo ultimo tentativo di introdurre nel nostro ordinamento uno strumento di cui si parla da quasi dieci anni, ma che non ha mai prodotto dei risultati soddisfacenti merita una certa attenzione poiché disciplina la materia con una legge di rango primario e non la rimanda a direttive e leggi successive. È stato più volte ricordato quanto sia diffusa questa pratica negli ambienti anglosassoni, e grazie al fatto che hanno saputo sviluppare una cultura di analisi di impatto, possono registrare una serie di risultati positivi prodotti dall’analisi *ex ante* ed *ex post* (Coucolo, 2005).

L’esame dell’art.14 co.1 rischia subito di creare delle incomprensioni sulla “*comparazione di opzioni alternative*”, non è del tutto chiaro infatti se la definizione prevede di estendere la comparazione di diverse bozze di intervento, oppure di allargare il raggio d’azione e prevedere anche l’alternativa

ad un mero atto normativo e dare spazio alla comparazione di regolazioni che prevedono strumenti di *soft law*. L'art.14 co.2 precisa che “L’AIR costituisce un supporto alle decisioni dell’organo politico di vertice dell’amministrazione in ordine all’opportunità dell’intervento normativo”. Questa scelta sfugge alla logica dell’analisi *ex ante* dell’AIR, infatti l’opzione di intervenire oppure no è riduttiva rispetto alle tante e diverse modalità di azioni proposte da questo strumento, inoltre, il riferimento al supporto del solo organo politico al vertice dell’amministrazione snatura un po’ la finalità dell’AIR che è quella di dare supporto al più ampio spettro possibile. Di particolare rilievo è invece la scelta, contenuta nell’art. 14, co. 3, di sottoporre all’analisi di impatto della regolazione tendenzialmente tutti gli schemi di atti normativi del Governo. Questo porta a due riflessioni: la prima che si ampli la quantità degli atti sottoposti all’AIR e la seconda che si abbassa la qualità degli stessi, vengono infatti esclusi i regolamenti ministeriali e interministeriali (Coucolo, 2005). Questa scelta è esattamente l’opposto di ciò che suggeriva Savini nel suo *paper* per poter economizzare e dare maggior importanza all’analisi di impatto della regolazione. Questo tipo di analisi è particolarmente dispendiosa e costosa dunque sarebbe più opportuno scegliere dei processi di *policy* specifici, magari di grosso interesse sociale e mediatico, anziché ampliarlo a tutti gli atti del Governo per poi comprendere che non era necessario (Savini, 2002).

Per quanto riguarda la procedura di analisi, è buona la decisione di rimettere ad ogni Ministero competente l’onere di espletare l’AIR, pur con un coordinamento centrale assicurato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL). La responsabilizzazione degli apparati ministeriali è importante sia perché può consentire lo sviluppo più esteso di una cultura della *Better Regulation*, sia perché – come più volte sottolineato

dall'OECD (OECD, 2004) – l'analisi di impatto deve avvenire in un momento quanto più possibile vicino alla nascita dell'ipotesi di regolazione, onde evitare che serva solo a giustificare scelte già prese.

Un ultimo momento di forte perplessità è dato dal art.14 co. 8 in cui si precisa che il DAGL può, a sua discrezione, consentire “*l'eventuale esenzione dall'AIR*”, ovviamente qualora vi sia motivata richiesta dell'amministrazione interessata. Questa previsione consegna nelle mani del Governo la scelta dei progetti da sottoporre ad un analisi di impatto, che produce l'effetto di trasformare lo strumento di analisi in una scelta politica di opportunità in base alle singole richieste di implementarlo o no (Coucolo, 2005).

La legge La legge di “Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005” mostra come la cultura del risultato politico, radicata nel nostro paese, porti a sacrificare la cultura di una miglior regolazione, che possa risultare neutra e trasparente e non rientri per forza nei giochi politici. Meglio sarebbe, dunque, cercare di legare lo sviluppo delle tecniche a quello di una cultura della qualità della regolazione: senza di essa, infatti, gli sforzi sono destinati al fallimento o, peggio, aiutano a far nascere complicazioni e ingarbugliamenti degli strumenti e delle *policies*, che vorrebbero tendere alla semplificazione ma si riconoscono sempre più complesse e misteriose (Coucolo, 2005).

## **2.4 La valutazione delle leggi e le politiche regionali in Veneto**

La Regione Veneto ha conosciuto negli ultimi anni una profonda trasformazione interna. I progetti di decentramento amministrativo e di *devolution* sono stati autori di un cambiamento radicale nell'organizzazione istituzionale della Regione, nonché nel mutamento delle dinamiche organizzative dei vari organi legislativi e di governo. L'attuale forma di governo regionale prevede che

la Giunta abbia origine e vita autonoma e indipendente dal Consiglio. Dunque la collaborazione politico-istituzionale tra esecutivo e legislativo si è ridotta, anche perché gli assessori, per scelta politica, si sono dimessi da consiglieri regionali. Il Consigliere regionale, vivendo questo cambiamento, ha manifestato l'esigenza di disporre di strumenti per accedere alle informazioni e quindi poter formulare proposte in maniera autonoma e indipendente dall'esecutivo regionale (Vedovato e Zanon 2002).

Per questi motivi il Consiglio regionale del Veneto ha avviato dal 2001 un progetto che prevede la graduale introduzione di metodologie di valutazione per il miglioramento del processo di formazione delle leggi regionali. Tali metodologie possono portare all'elaborazione di strumenti conoscitivi a disposizione dei consiglieri regionali. In questo modo essi possono far fronte alle istanze di cambiamento e potrebbero gestire strumenti nuovi come la raccolta d'informazioni, l'attività di monitoraggio e la valutazione delle politiche, utili a supportare i processi decisionali delle commissioni e dell'assemblea (Lanzalaco e Maffio 2001).

Il progetto denominato "Valutazione delle leggi e delle politiche regionali" ha l'obiettivo primario di diffondere una cultura sulla valutazione, individuare e sperimentare metodiche e strumenti di valutazione *ex ante* ed *ex post* sulle leggi regionali, fornire l'aiuto necessario alle commissioni per il miglioramento dell'attività istruttoria. L'ambizione di fondo è, ovviamente, quella di aiutare il decisore e il legislatore a migliorare il prodotto legislativo, nel senso di fare leggi buone e utili, oltre che scritte bene. Nella prima fase si è lavorato soprattutto nella formazione degli attori coinvolti e l'esigenza di miglioramento della documentazione messa a disposizione dei consiglieri nelle istruttorie dei progetti di legge. Sono stati dunque realizzati appositi seminari di formazione ed è stata

anche avviata una procedura, condivisa da tutte le Commissioni consiliari, per produrre una nuova cultura della programmazione e della progettazione legislativa (Vedovato e Zanon 2002).

Questo progetto quadro sulla promozione di una cultura della valutazione, vincolato dalle necessità di cambiamento imposto da alcune norme di legge<sup>19</sup>, è suddiviso in una serie di progetti obiettivo più specifici e mirati, quali:

1. Progetto *Rendicontazione delle leggi regionali*
2. Progetto *Valutazione ex ante*
3. Progetto per il miglioramento dell'attività di consultazione
4. Progetto *Analisi d'impatto della regolazione*.

La premessa necessaria a questo lungo cammino è stata la realizzazione di due seminari<sup>20</sup>, in particolare, realizzati con l'intento di coinvolgere sia la componente politica sia quella burocratico amministrativa all'approccio della valutazione *ex ante* nella fase istruttoria delle proposte di legge e di provvedimento amministrativo. Questo strumento è finalizzato a migliorare l'informazioni fornite al legislatore e al decisore politico con lo scopo di valutare i possibili effetti derivanti dall'applicazione della legge o del provvedimento e di valutare la sua congruenza con gli obiettivi fissati. Inoltre, durante questi incontri, i relatori hanno introdotto il concetto di verifica *ex post* sugli esiti delle leggi e dei provvedimenti già entrati in vigore, che permette di imparare dagli errori precedenti ed eventualmente modificarli. Non si deve poi dimenticare l'importante

---

<sup>19</sup> Come per esempio la leg. Cost. n°1 del 1999 e le riforma del Titolo V

<sup>20</sup> I due seminari informativi avevano per argomento "La valutazione *ex ante* ed *ex post* per il miglioramento del processo di formazione delle leggi regionali" tenuto da Luca Lanzalaco e da Roberta Maffio del Centro Studi e Ricerche di Politica Comparata POLEIS c/o Università Bocconi Milano svoltosi il 1 ottobre 2001 e "La valutazione delle leggi regionali – Esperienze di due Consigli Regionali" tenuto da Pinuccia Dantino del Consiglio regionale della Regione Lombardia e da Giuseppe Giachi del Consiglio regionale della Regione Toscana, svoltosi il 26 ottobre 2001.

arricchimento dato dalla presentazione di due Consigli regionali<sup>21</sup> che si sono dimostrati particolarmente attivi e virtuosi su questo campo.

#### 1. Progetto Rendicontazione delle leggi regionali

Lo studio prende in considerazione il monitoraggio dello stato d'attuazione delle leggi e dei risultati raggiunti nell'assemblea legislativa veneta. Il lavoro è stato avviato nel 2001 e concluso nell'estate del 2002 in seno al Consiglio ed aveva la finalità di valutare l'utilità nell'ambito della funzione di controllo degli strumenti di rendicontazione delle leggi regionali in vigore. I risultati, poi, sono stati raccolti in un *report* e presentati a tutti i consiglieri regionali con la speranza che alcune rilevazioni possano essere oggetto di una probabile revisione dello Statuto regionale (Vedovato e Zanon 2002).

La prima fase del lavoro è stata dedicata alla ricognizione delle leggi regionali che prevedono una rendicontazione<sup>22</sup> periodica (effettuata dagli uffici regionali), in particolare quelle approvate dal Consiglio regionale del Veneto dal 1971 al 2001. Queste norme prevedono: la descrizione dell'attività svolta o in corso di svolgimento in un dato settore; la descrizione della gestione e dell'impiego di fondi erogati; la valutazione, sulla base di criteri più o meno espliciti, del livello di raggiungimento di finalità e degli obiettivi della legge stessa o d'altri atti normativi (Lanzalaco e Maffio 2002).

I funzionari del Consiglio, che hanno svolto l'analisi in collaborazione con il Centro studi e ricerche di politica comparata POLEIS dell'Università Bocconi, hanno individuato 44 leggi che prevedono forme di rendicontazione periodica. In questa prima fase della ricerca è emerso che queste norme possiedono un grado intermedio di vaghezza normativa, valutato in base all'individuazione del

---

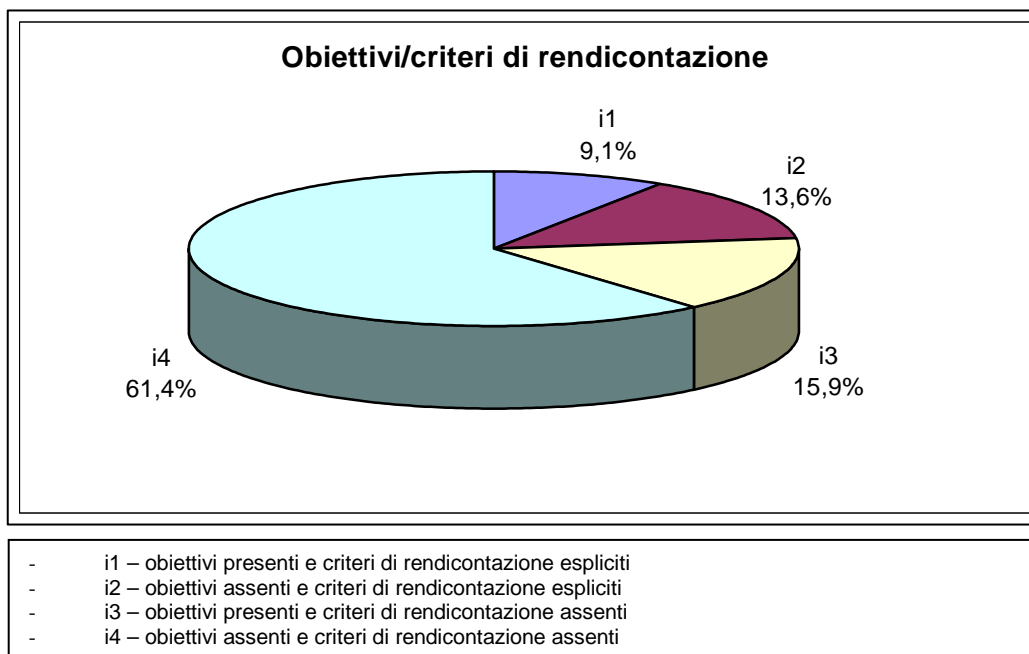
<sup>21</sup> Quello della Regione Toscana e quello della Regione Lombardia.

<sup>22</sup> In questo caso viene intesa come qualsiasi tipo di relazione scritta o orale che gli uffici della Giunta, degli enti locali o di altri enti dipendenti devono redigere e trasmettere alle strutture consiliari competenti.

destinatario della legge, dell'organo redigente la rendicontazione e della scadenza della stessa. Le disposizioni contengono un elevato grado di vaghezza operativa, riscontrabile attraverso un'analisi sugli obiettivi della legge e sui criteri di rendicontazione utilizzati e un grado intermedio di vaghezza valutativa, osservata in base alla relazione fra gli obiettivi e i criteri di rendicontazione (vedi Fig.3). Il progetto procede poi all'analisi degli strumenti di rendicontazione che sono a disposizione del Consiglio, dai quali risulta che le relazioni prodotte sono altamente disomogenee e una certa cultura della valutazione è diffusa ma non istituzionalizzata e perciò relegata al buon senso degli operatori e alla loro sensibilità. L'indagine rivolta alle procedure utilizzate conclude che nella prima fase di raccolta delle relazioni si manifesta un alto grado d'istituzionalizzazione, mentre lo stesso è del tutto o quasi assente quando si verifica l'esame politico delle relazioni ed inoltre mancano del tutto un punto di monitoraggio e di sintesi del lavoro svolto (Lanzalaco e Maffio 2002).



**Figura 3: Relazione fra gli obiettivi della legge e criteri di rendicontazione.**



Fonte: Lanzalaco L. e Maffio R. (2002), p.23.

Per concludere il gruppo di lavoro ha prodotto una serie di suggerimenti e raccomandazioni per migliorare lo stato della rendicontazione in seno al Consiglio regionale del Veneto. Viene proposto un sistema integrato di rendicontazione che prevede: una razionalizzazione dell'attività di rendicontazione, una riduzione drastica del ritualismo con un conseguente aumento di un approccio più istituzionale nella fase politica di questo strumento e infine la ricerca di massimizzare l'efficacia della rendicontazione. È inoltre importante definire in una fase *ex ante* gli obiettivi della legge e i criteri di rendicontazione in modo chiaro, misurabile e congruente.

## 2. Progetto Valutazione ex ante

L'obiettivo, perseguito dal progetto, è l'elaborazione di una metodologia standardizzata per la valutazione *ex ante* dei testi normativi e dei

piani/programmi da utilizzare nel corso della fase istruttoria. L'analisi si concentra sui fabbisogni informativi e la precettazione di strumenti di supporto per le Commissioni consiliari. In un primo momento, si esamina l'offerta di supporti informativi che attualmente viene fornita alle Commissioni, nonché la rete organizzativa preposta allo svolgimento di tali funzioni. Poi si focalizza l'attenzione sulla domanda di supporti informativi quale viene percepita dai Consiglieri e dai funzionari che seguono il processo legislativo. Infine, si effettua un confronto tra domanda e offerta al fine di stabilire in via preliminare se siano presenti dei deficit informativi e, nel caso di risposta affermativa, quali possano essere le modalità più opportune per colmarli<sup>23</sup>.

Questa prima parte del lavoro ha portato alla realizzazione di un rapporto, che è la sintesi dell'attività di ricerca e sperimentazione della valutazione *ex ante* effettuata nel corso della settima legislatura. Esso contiene la proposta elaborata, e già sottoposta a sperimentazione, per la realizzazione di dossier preliminari d'accompagnamento ai Progetti di legge regionale. Sono state, poi, individuate alcune leggi sulle quali sperimentare la metodologia *ex ante*: la legge sull'Inquinamento elettromagnetico<sup>24</sup>, il e le norme sulla vivisezione<sup>25</sup>.

Le conclusioni della ricerca sono state:

- a. fra i consiglieri è assai diffusa la consapevolezza dell'importanza dell'acquisizione di dati e informazioni nel corso dell'istruttoria legislativa ai fini dell'efficacia del processo decisionale;
- b. la valutazione dei Consiglieri dei supporti informativi attualmente disponibili è sostanzialmente positiva e non si è rilevato alcun deficit informativo significativo;

---

<sup>23</sup> [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it)

<sup>24</sup> Si veda i Progetti di legge regionali in materia (PDL 107, 121, 122, 146, 378, 365).

<sup>25</sup> Si veda il PDL 364 *Norme contro la vivisezione* in [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it)

- c. sono apparsi evidenti i problemi generati dal surplus informativo: da numerose interviste, è, infatti, emerso che la mole di materiale che giunge ai consiglieri è eccessiva e questo non consente loro di informarsi adeguatamente.

Queste rivelazioni fanno riflettere sulla necessità di far letteralmente arrivare un minor quantitativo di documentazione sul tavolo dei Consiglieri. Il materiale pervenuto deve essere utile e specificare chi è l'autore della ricerca, così che sia facile per un consigliere chiedere e ottenere approfondimenti e chiarificazioni su una materia che potrebbe ritenere più rilevante. Per ogni DDL ci si propone di creare un dossier d'accompagnamento che contenga:

- •profilo finanziario: informazioni sulla copertura finanziaria, costi previsti,
- •profilo normativo: competenze e vincoli della Regione in quell'ambito di intervento;
- •profilo comparativistico: interventi svolti da altre Regioni italiane e, se possibile, anche straniere;
- •profilo socio-economico: dati essenziali sul contesto sul quale s'interviene;
- •profilo informativo: indicazione delle fonti bibliografiche e informatiche in materia cui i consiglieri possono accedere autonomamente.
- •AIR se disponibile.

#### ***2.4.1 Il Progetto AIR nel Consiglio regionale del Veneto***

All'inizio del 2002 il FORMEZ<sup>26</sup> ha organizzato, su incarico del Dipartimento della funzione pubblica, un corso sull'Analisi d'Impatto della Regolazione (AIR) al quale il Consiglio regionale del Veneto ha aderito, al pari d'altre assemblee regionali<sup>27</sup>. Il progetto prevede di attivare, in via sperimentale, la costituzione presso i Consigli e le Giunte Regionali di nuclei di personale specializzato nelle tecniche d'AIR, e di condurre alcune analisi d'impatto per l'individuazione delle metodologie più appropriate al contesto regionale (Consiglio regionale del Veneto, 2003). Il corso prevede che le nozioni teoriche acquisite siano poi applicate ad un caso concreto, per verificarne l'apprendimento e la loro compatibilità con i processi decisionali di un'assemblea legislativa.

La sperimentazione si svolge nell'ambito della Terza Commissione consiliare (lavoro, industria, artigianato, commercio) ed ha per oggetto la procedura per l'iscrizione (come anche la procedura di modifica e di cancellazione) delle imprese artigiane al rispettivo albo d'appartenenza presso la CCIAA prevista dalla Legge Regionale 67/87, "Disciplina dell'artigianato". La Commissione ha deciso di affidare ai funzionari incaricati, che hanno svolto il corso presso il FORMEZ, le attività previste dalla sperimentazione AIR con dei particolari obiettivi: analizzare le problematiche concernenti la norma, individuare le possibili soluzioni di semplificazione, diffondere la cultura della valutazione presso la componente tecnico-amministrativa e politico-decisionale del Consiglio, inserire le attività svolte nel più ampio progetto "Valutazione delle politiche

---

<sup>26</sup> Il Formez è un istituto che opera a livello nazionale e risponde al Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio. L'Istituto fornisce assistenza tecnica e servizi formativi e informativi soprattutto alle Amministrazioni Locali. Realizza, anche, alcune attività rivolte al decentramento e alla qualificazione del personale, con alcune Amministrazioni dello Stato (Ministero dell'Innovazione e delle Tecnologie, dell'Economia e Finanza, dell'Interno, dell'Istruzione, della Salute, degli Affari Sociali, delle Politiche Comunitarie, dell'Ambiente). Accanto a queste attività istituzionali il Formez partecipa ad iniziative di assistenza tecnica e di formazione a livello nazionale ed internazionale in collaborazione con organismi pubblici e privati.

<sup>27</sup> Le Regioni che hanno aderito all'iniziativa sono state: il Piemonte, l'Emilia-Romagna, l'Umbria, l'Abruzzo, il Lazio, la Campania, il Molise, la Sardegna e la Sicilia.

regionali” in modo integrato e promuovere una sperimentazione non accademica, che coinvolga al massimo la Commissione consiliare permanente e che si predisponga per un eventuale cambiamento della normativa vigente (Vedovato e Zanon 2002).

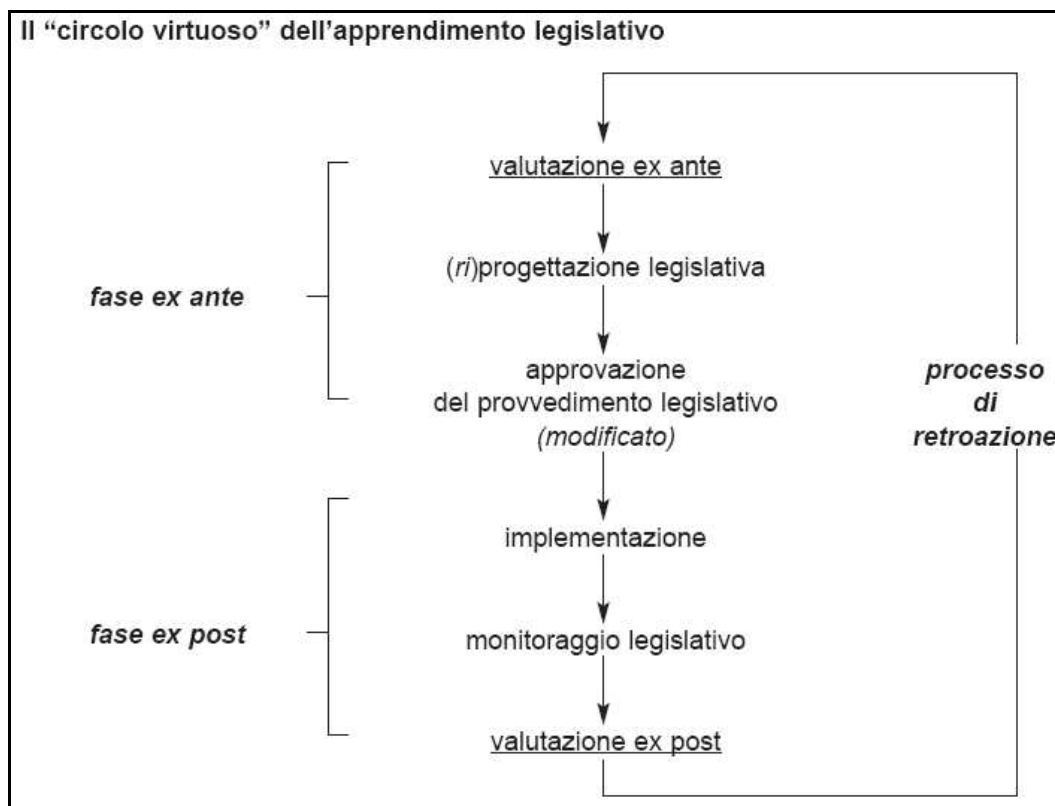
La L.R.67/87 rappresenta la disciplina giuridica delle imprese artigiane, dal momento costitutivo – iscrizione all’Albo – alla gestione delle altre attività da ciò conseguenti. Concretamente tali attività avvengono a cura delle Commissioni Provinciali per l’Artigianato (CPA) che trovano sede presso le Camere di commercio provinciali. Commissioni Provinciali e Commissioni Regionali per l’Artigianato (CRA) sono organi tecnici i cui ruoli e funzioni trovano altresì disciplina nella norma in questione. Questa norma risulta particolarmente interessante poiché ai sensi della riformulazione dell’art. 117 comma 4 della Costituzione; l’artigianato risulta materia di competenza esclusiva delle Regioni e dunque il potere legislativo delle stesse è ancora più ampio, poiché agisce con il solo limite dei principi costituzionali, del diritto comunitario e dei trattati internazionali (Consiglio regionale del Veneto, 2003).

L’analisi ha fatto riferimento allo schema suggerito nel primo seminario<sup>28</sup> di formazione sulla valutazione *ex ante* ed *ex post* (vedi Fig.4); uno degli obiettivi era, infatti, utilizzare la valutazione come uno strumento capace di attivare questo meccanismo di retroazione del processo legislativo, che consente di eliminare eventuali difetti presenti nelle leggi che possono essere rilevati solo in una fase applicativa, oppure di adeguare le norme ai mutamenti dovuti al tempo, a nuove esigenze o a diverse situazioni da amministrare.

---

<sup>28</sup> “La valutazione *ex ante* ed *ex post* per il miglioramento del processo di formazione delle leggi regionali” tenuto da Luca Lanzalaco e da Roberta Maffio del Centro Studi e Ricerche di Politica Comparata POLEIS c/o Università Bocconi Milano svoltosi il 1 ottobre 2001

**Figura 4: Il “ciclo virtuoso” dell’apprendimento legislativo**



Fonte: Lanzalaco L. e Maffio R. (2001), p.17.

Il lavoro è stato strutturato in tre grandi fasi:

1. l'analisi *ex post* della legge vigente (L.R.67/87)
2. l'individuazione delle opzioni di modifica rispetto all'opzione zero, ossia alla normativa vigente
3. la consultazione sulle proposte di modifica.

#### L'analisi *ex post* della legge vigente (L.R.67/87)

Il gruppo di lavoro ha deciso di concentrarsi su una normativa già vigente, e non su una legge *in fieri*, ed inoltre, ha voluto integrare lo schema generale d'applicazione dell'AIR con il percorso decisionale vigente all'interno del Consiglio regionale del Veneto. Questa particolare scelta ha dato via ad un

analisi un po' anomala, ma che allo stesso tempo ha voluto scostarsi il meno possibile dal *modus operandi* conosciuto, così che possa essere riproposta senza creare un cambiamento radicale nella mentalità degli operatori e possa adattarsi per così dire alle esigenze del contesto di riferimento, ossia il Consiglio regionale del Veneto.

Nella fase iniziale sono stati raccolti dati e informazioni circa l'applicazione della legge regionale 67/87, in particolare da parte dei soggetti coinvolti direttamente nella sua attuazione (funzionari della Giunta Regionale e delle Camere di commercio), dai quali è emersa la possibilità di intervenire con una nuova norma che sostituisca l'esistente poiché questa presenta un procedimento lungo, con tempi d'applicazione lunghi e costi troppo alti. Ma, per collezionare i dati in modo più organico e per fotografare il funzionamento della legge, è stato opportuno coinvolgere in modo più strutturato e formale i soggetti interessati. Per fare questo il gruppo d'analisi ha scelto di effettuare un incontro invitando i rappresentanti di tutti gli enti ed associazioni interessati, per illustrare l'attività di sperimentazione che s'intende attuare ed in quale contesto tale sperimentazione si colloca fornendo alcuni documenti che identificano le procedure che s'intende sottoporre a verifica (Consiglio regionale del Veneto, 2003). Questo lavoro ha poi prodotto un documento *Analisi ex post della legge regionale 67/85 "Disciplina dell'artigianato"* che ha permesso di estrapolare l'opzione zero nell'analisi AIR.

#### L'individuazione delle opzioni di modifica rispetto all'opzione zero, ossia alla normativa vigente

La prima fase di elaborazione ha focalizzato l'attenzione sulle possibili opzioni alternative alla normativa vigente e sono state realizzate due ipotesi. La prima è stata modellata sulla base della sperimentazione già avviata nella

Provincia Autonoma di Bolzano<sup>29</sup> e risulta una sorta di semplificazione delle procedure della L.R. 67/87, modificando soprattutto la fase di istruttoria e gli Albi delle imprese (vedi Allegato 4). L'opzione due prevede una modifica meno radicale rispetto all'opzione uno e si differenzia proprio per quanto riguarda l'Albo delle imprese artigiane.

In questa fase il reperimento delle informazioni, ai fini della valutazione delle opzioni, non ha presentato particolari difficoltà dato l'ambito circoscritto di applicazione della norma – Regione Veneto – e in considerazione del fatto che l'analisi interessava una norma implementata da quasi 15 anni. Queste condizioni, favorevoli, hanno consentito di disporre dei dati necessari in tempi brevi e con una certa facilità, grazie anche ai dati interni al Consiglio e alle statistiche della Camera di Commercio. Il passo successivo è stato l'analisi costi benefici delle tutte opzioni formulate poiché ognuna di esse è stata considerata attuabile a seguito dell'analisi dei presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali. I risultati ottenuti (vedi Allegato 4) in termini di costi ha decretato come migliore l'opzione uno, rispetto all'opzione zero e due; mentre intermini di tempi risultano simile le opzioni uno e due e comunque migliori dell'opzione zero (Consiglio regionale del Veneto, 2003).

#### La consultazione sulle opzioni

Il gruppo di lavoro ha adottato la metodologia del *focus group* per rilevare le opinioni della persone maggiormente coinvolte nel progetto ed elaborare insieme le possibili alternative. I partecipanti alle consultazioni sono stati i rappresentanti delle CCIAA; delle CPA e CRA, delle Associazioni di Categoria, per un totale di

---

<sup>29</sup> In particolare si fa riferimento al Decreto del Presidente della Giunta Provinciale 4 maggio 2000, n. 91 nell'ambito della semplificazione delle procedure previste dalla L.P. 22-10-1993 n. 17 "Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi". Con tale provvedimento è stato emanato il regolamento di semplificazione delle procedure in materia di artigianato, modificando quanto previsto dalla legge provinciale 16 febbraio 1981, n. 31.



otto persone. I componenti hanno preso parte ad una serie di riunioni esplicative del progetto AIR, ad un'altra serie di incontri di rilevazione delle informazioni ed alla reale elaborazione con i *focus group*. Tutti gli incontri si sono svolti in un'unica sede e utilizzando metodologie che potessero mettere a confronto le opinioni dei presenti. Gli attori coinvolti hanno manifestato particolare interesse per il progetto e per la prospettiva di cambiamento della normativa vigente (Consiglio regionale del Veneto, 2003).

#### **2.4.2 Una prima stima del progetto**

La sperimentazione dell'AIR nel Consiglio regionale del Veneto è stata trattata da un gruppo di lavoro che aveva poca o nessuna esperienza con questa metodologia, per questo sono stati necessari tempi lunghi di lavoro, da giugno 2002 a dicembre dello stesso anno. Le persone coinvolte hanno prodotto una serie di documenti particolareggiati e ben curati ma hanno dovuto coinvolgere in diverse fasi l'organo politico di riferimento per evitare di generare incomprensioni. Inoltre, il gruppo di lavoro ha condiviso tutto il percorso di implementazione dell'AIR senza lasciare modo di avvantaggiarsi attraverso una suddivisione del lavoro, che è particolarmente utile e utilizzabile con un gruppo ben avviato che può suddividersi i compiti in base alle competenze specifiche (Consiglio regionale del Veneto, 2003).

L'intero progetto "Valutazione delle leggi e delle politiche regionali" ha lo scopo di cambiare in modo radicale il processo di creazione delle leggi e la loro valutazione. Il problema nell'introdurre queste forme di valutazione deriva principalmente dalla strutturazione del processo decisionale (attualmente articolato in: presentazione di un testo di legge, verifica della copertura finanziaria, audizioni con enti, associazioni, ordini professionali, ecc., discussione

generale e vaglio della documentazione disponibile, presentazione ed approvazione degli emendamenti, approvazione del testo per l'aula). Questo processo decisionale è incompatibile con qualsiasi attività di valutazione che invece prevede un processo decisionale meno formale che si suddivide in:

- considerare il progetto di legge come un modo per proporre un problema;
- definire del problema e del contesto nel quale si colloca;
- definire degli obiettivi;
- definire delle opzioni di intervento con i relativi vantaggi e svantaggi (costi e benefici);
- scegliere gli obiettivi e le opzioni di intervento;
- definire dei costi e delle modalità di copertura finanziaria;
- stesura del testo di legge ed approvazione per l'aula (Vedovato, 2003).

Questi sono passi procedurali indispensabili per poter introdurre l'AIR in modo sistematico all'interno dell'Assemblea legislativa veneta. Un altro aspetto è legato invece agli attori coinvolti che dovrebbero differenziarsi sempre più, non sono più sufficienti, infatti, le azioni del decisore politico e della professionalità giuridica (collegata per lo più alla creazione di testi normativi); ma viene sempre più ricercata una professionalità di settore che operi con una logica di azione tecnico funzionale e come criterio di valutazione il raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza, ed economicità (Vedovato, 2003).

Per concludere occorre implementare l'attività della consultazione in modo sistematico, che non sia solo una raccolta di opinioni e pareri di tipo politico e che seguono una logica del consenso, ma anche un reale scambio di punti di vista tecnici e funzionali alla problematica proposta; questo permette la costruzione di una serie di opzioni sia ad una norma vigente, come per il caso della L.R. 67/87 oppure sui provvedimenti che si discutono in Assemblea.

## CAPITOLO 3

### L'AIR NEL CONTESTO BRITANNICO

#### 3.1 La Gran Bretagna e la *devolution*

Nel 1997 la Gran Bretagna conosce una trasformazione epocale della propria struttura politica e amministrativa interna. Nel periodo in cui in Italia sperimenta i primi timidi passi verso un decentramento amministrativo, in territorio britannico si vive un'esperienza di *devolution* senza precedenti: vengono definitivamente delineati, attraverso un referendum e i successivi *Scotland Act* e *Government of Wales Act*, l'autonomia politico-amministrativa della Scozia e del Galles.

Il Regno Unito è stato, fino a queste riforme, uno Stato fortemente centralizzato con una Costituzione unitaria caratterizzata dal principio di sovranità parlamentare, il Parlamento di *Westminster* ha conosciuto sino al 1997 una sorta d'egemonia assoluta sulle scelte politiche del Regno. Fin a quel momento c'è stata una forte resistenza verso le richieste federalistiche, poiché si pensava potessero dar vita a governi relativamente deboli. Infatti, pur avendo nei suoi confini tre nazionalismi diversi, la Gran Bretagna è rimasta, fino all'ascesa politica dei Laburisti, uno Stato unitario senza deleghe di potere verso la periferia, ossia uno Stato plurinazionale ma governato da una sola amministrazione centrale. Sino agli anni Settanta nell'agenda politica britannica non c'era nemmeno la questione politica regionale, nonostante alcune avvisaglie dei decenni precedenti e nonostante l'esistenza di squadre "nazionali" di calcio e rugby (Caciagli, 20003).

La *devolution*<sup>1</sup>, in questo contesto, si presenta come una delle riforme costituzionali più importanti del secolo nel Regno Unito, di fatto, il riconoscimento delle diverse identità nazionali non è mai stato congiunto ad una flessione del potere inglese che era riflesso in tutte le istituzioni: Corona, *Westminster* e Governo (Poggeschi, 1998). La riforma comprende una lunga serie di trasformazioni: l'istituzione d'assemblee rappresentative devolute in Scozia, in Galles e nell'Irlanda del Nord e il ridimensionamento della potestà di *Westminster*, il trasferimento alle nuove compagini legislative d'interi complessi di materie; la riformulazione dei rapporti tra i nuovi legislativi subnazionali, i competenti dicasteri del *territorial government* e le autorità del governo locale operanti nelle aree interessanti; le proposte di grande regionalizzazione del territorio inglese e di ristrutturazione degli assetti di governo dell'area metropolitana di Londra e delle maggiori conurbazioni industriali (Torre, 2000).

Le origini delle istanze devoluzionistiche possono essere ricercate nel periodo 1867-1885, proprio nel momento in cui il Regno conosceva una fase di cultura egemonica basata sul concetto di sovranità unica e indivisibile, di rafforzamento delle istituzioni centrali e di un apparato burocratico che assicurava il controllo di tutti gli organi decentrati. In Irlanda gli *home rulers*<sup>2</sup> richiedevano una radicale revisione dei termini dell'unione e il ripristino di sostanziali forme d'autogoverno, tra cui la restaurazione del Parlamento dublinese e la federalizzazione dei rapporti con la Gran Bretagna. In Scozia, sulla scia di questi avvenimenti, nacquero due diversi movimenti nazionalistici: *Nazional Association of the Vindication of Scottish Rights* (1853) e *Scottish Home Rule Association* (1886). Queste domande si sono fatte sentire sull'ondata

---

<sup>1</sup> Secondo una recente definizione dell'oxfordiano Vernon Bogdanor possiamo dire che la *devolution* consiste nel "trasferimento dei poteri, attualmente esercitati da ministri di Stato e dal Parlamento, a enti regionali o sub-nazionali che siano nel contempo subordinati al Parlamento e eletti a suffragio popolare diretto".

<sup>2</sup> Membri di un gruppo separatista di protesta che raccoglie l'eredità del movimento feniano.

delle grandi politiche di riforma, delle quali s'andava facendo promotore il liberalismo gladstoniano allora al governo; tuttavia la possibilità di ottenere ampie autonomie per le nazionalità coinvolte fu presto disattesa e la storia per le due aree geografiche coinvolte fu molto diversa (Torre, 2000).

La grande stagione del nazionalismo nelle aree celtiche<sup>3</sup> si è riproposta negli anni Settanta. La riproposta della *devolution of power* e della riscoperta delle identità nazionali ha dato vita alla "sfida nazionalista" del quinquennio di governo laburista 1974-1979, che ha coinciso con l'entrata della Gran Bretagna nella Comunità Europea. L'istanza devoluzionistica e la questione europea sono state viste come serie minacce per la sovranità del Regno, mentre la seconda ha avuto una risposta positiva da parte della popolazione, anche se è sempre stata osteggiata dai successivi governi di destra, la *devolution* non ha conosciuto la sua nascita (Torre, 2000). Nel 1993 il rapporto della commissione parlamentare Kilbrandon forniva un'analisi dettagliata sul problema del decentramento dei poteri. Nello studio si affermava la struttura unitaria della Gran Bretagna ma nel rispetto delle diverse nazionalità ed era inoltre specificato chiaramente il rifiuto di una soluzione sia separatista sia federalista. La soluzione trovata proponeva tra le altre cose: l'istituzione d'Assemblee regionali, la creazione di *regionals councils* con compiti di coordinamento e consulenza, il potenziamento delle forme d'amministrazione decentrata e il generalizzato ricorso a commissioni a competenza regionale nella Camera dei Comuni (Vedaschi, 1999).

Le proposte della commissione seguivano uno schema di miglioramento organizzativo amministrativo e politico ad ampio raggio, anche in vista dell'entrata nel mercato comune e delle esigenze d'ammodernamento delle compagini burocratiche inglesi. Lo studio ha portato alla nascita, nel 1975 dopo

---

<sup>3</sup> Così si sono spesso definite le zone territoriali della Scozia e del Galles.

l'insediamento dei *Labour* al governo, di un *white paper*<sup>4</sup> che disegnava la ristrutturazione del governo (locale) in Scozia e in Galles e del successivo progetto di legge<sup>5</sup> che proponeva l'istituzione di due Assemblee elette con sistema maggioritario uninominale senza ballottaggio, ma con la differenza che la camera scozzese aveva in determinate materie anche il potere legislativo, mentre quella gallesese godeva solo di funzioni amministrative. L'*iter* parlamentare dello *Scotland and Wales bill* non fu facile e nel febbraio 1977 il disegno di legge venne bloccato; i Laburisti per riproporre la questione sono stati costretti ad un accordo<sup>6</sup> con il partito liberale e alla riformulazione, con particolare riguardo alla politica fiscale della legge. Il risultato fu la presentazione ai Comuni dello *Scotland bill* e del *Wales bill* nel novembre 1977 che furono approvati, grazie all'appoggio d'alcuni Conservatori e una parte dei Nazionalisti, e divennero *Acts*. L'ultimo passo di questa prima fase della *devolution* fu la proposta degli *Acts* alla popolazione che avrebbe scelto la strada del regionalismo attraverso una consultazione popolare. Ma i *referendum* indetti il primo marzo del 1979 non raggiunsero il *quorum* forse a causa del contesto politico amministrativo in cui era stata fatta la proposta. Il Regno conosceva una forte dilatazione della spesa pubblica e una scarsa crescita economica, di conseguenza le popolazioni scozzesi e gallesi avevano timore che questa manovra causasse una diminuzione degli aiuti britannici all'industria locale (Vedaschi, 1999).

Nell'epoca successiva, dal 1979 al 1997, l'egemonia del partito conservatore al governo, prima con Margaret Thatcher e poi con John Major soffocò qualsiasi ispirazione di legislative *devolution*.

---

<sup>4</sup> Vedi il documento Cmnd 6348 dal titolo "*Our changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales*"

<sup>5</sup> Denominato *Scotland and Wales bill*.

<sup>6</sup> *Lib-Lab Pact*.

Il ritorno dei Laburisti al potere del 1996 aprì la porta alla *devolution*, asse centrale di una serie di riforme, quali la Gran Bretagna non conosceva da oltre un secolo, infatti, questa riforma può essere considerata il cambiamento costituzionale più radicale e profondo che il paese ha conosciuto dal *Great Reform Act* del 1832 (Caciagli, 2003). I due distinti *white papers*<sup>7</sup>, presentati dai Laburisti di Blair, annunciano un maggior decentramento dei poteri e una maggiore democratizzazione delle scelte politiche, queste proposte sono parte di un più ampio progetto di riforme politico istituzionali che comporterebbe un ripensamento dell'organizzazione del potere centrale. Questo programma di *devolution of powers* supera positivamente la prova referendaria (Tab. 3) del settembre successivo. Così nascono lo *Scotland Act* (1998) e il *Government of Wales Act* (1998) che non trasformano il Regno Unito in uno Stato federale, ma si limitano ad introdurre in un sistema unitario forme di decentramento che non intaccano né la sovranità del Parlamento di *Westminster* né l'indissolubilità del Regno (Vedaschi, 1999).

---

<sup>7</sup> *Scotland's Parliament*, London, H. M. S. O., Cm. 3658, 1997 e *A voice for Wales the Government's Proposals for a Welsh Assembly*, London, H. M. S. O., Cm. 3718, 1997.

**Tabella 3 : I risultati del referendum del 1997**

<b>Scozia</b>	<b>Votanti “si”</b>	
<u>Primo quesito sulla istituzione di un parlamento in Scozia</u>	Numero votanti	Percentuale
- Sono d'accordo che debba esserci un parlamento scozzese	1.775.045	74,3%
- Non sono d'accordo che debba essere un parlamento scozzese	614.000	25,7%
<u>Secondo quesito sul potere di imporre tributi</u>		
- Sono d'accordo che il Parlamento scozzese debba avere il potere di imporre tasse	1.512.889	63,5%
- Non sono d'accordo che il Parlamento scozzese debba avere il potere di imporre tasse	870.263	36,5%
Affluenza alle urne 60,4%		
<b>Galles</b>	Numero votanti	Percentuale
- Sono d'accordo che debba esserci un parlamento gallese	559.419	50,3%
- Non sono d'accordo che debba esserci un parlamento gallese	552.698	49,7%
Affluenza alle urne 50,1%		

Fonte: Taylor B., Courtis J. e Thomson K. (a cura di) (1999), p. xxviii

Per concludere si possono avanzare alcune osservazioni sull'intero processo devolutivo. Gli effetti politici della *devolution*, il declino della sovranità del Parlamento e la dispersione del potere attraverso queste trasformazioni ma ancor più con la riforma amministrativa decentrata possono incidere pesantemente sulle scelte del governo centrale e sulla gestione della politica nazionale. Le volontà politiche locali, volute da un'Assemblea legislativa eletta con un sistema diverso da quello centrale e con un governo che potrebbe non essere lo stesso di *Westminster*, possono essere molto divergenti con la politica nazionale e frammentare l'assetto tradizionale dei partiti (Leyland, 2000). Un altro punto critico è il confronto tra la gestione particolareggiata delle questioni locali e le esigenze imposte dal mercato globale e dalla tendenza alla globalizzazione che percorre tutti gli stati nazione europei. Inoltre, il confronto con le politiche



europee e le decisioni, che da un lato sono imposte dall'altro (Unione Europea) dall'altro sono gestite a livello locale, sono fonte di una difficoltosa trattazione della *multilevel governance*, soprattutto per uno Stato di lunga tradizione unitaria. Bisogna, altresì, ricordare che il progetto del *New Labour*<sup>8</sup> consiste nel rinnovo della socialdemocrazia all'interno del quale la partecipazione attiva è una caratteristica principale. Partecipazione, consultazione e apertura sono elementi indispensabili della *devolution* britannica (Leyland, 2000). Si può aggiungere, inoltre, che le leggi devolutive sono state molto attente nel salvaguardare la sovranità del Parlamento di *Westminster*, nonostante questo la sua supremazia ha un significato ridotto e non potrà entrare in merito su alcune questioni locali<sup>9</sup>. Infine rimane questione di dibattito la distribuzione asimmetrica del potere configurata nel disegno devolutivo. La Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord conoscono tre tipi di decentramento amministrativo e politico significativamente diversi, i motivi di questa scelta sono da ricercarsi nelle vicende storico culturali dei tre contesti nazionali, ma sono allo stesso tempo sinonimo di un cambiamento graduale che è ben lontano dalle preoccupazioni secessioniste più volte paventate dai *tories*.

### **3.2 La *devolution* in Scozia**

La Scozia fu incorporata nel 1707 nel Regno Unito con l'unione di due corone e con l'auto-scioglimento del feudale parlamento d'Edimburgo, ma la popolazione scozzese si è sempre sentita tale, conservando e maturando un forte sentimento d'identità nazionale. La Scozia non è stata mai una colonia inglese e ha sempre avuto propri sistemi locali per la scuola, per l'università e per le autonomie locali; ha inoltre conservato un sistema giudiziario autonomo, una

---

<sup>8</sup> Così definito il nuovo governo di Blair e il ritorno dei laburisti al governo.

<sup>9</sup> Si veda per esempio lo *Scotland Act* sez. 28 (7).

banca nazionale e organizzazioni distinte di partiti e sindacati. Gli elementi di carattere etnico e culturali non sono mancati a mantenere viva la cultura nazionale, ne sono un esempio: la Chiesa scozzese<sup>10</sup> è un'importante fonte d'identità per gli scozzesi dal XVIII sec., grazie soprattutto alla sua organizzazione aperta che ha dato credito e parola a molte richieste nazionalistiche, e la lingua gaelica che si costituisce come forte elemento d'identità, anche se ormai è conosciuta e parlata da un numero esiguo della popolazione (Caciagli, 2003).

Sin dai primi segni di richiesta nazionalistica scozzese il governo inglese ha tentato delle soluzioni di compromesso per far tacere le frange più radicali e secessioniste degli *home rulers*. Un esempio è dato dall'istituzione nel 1885 dello *Scottish Office* e nel 1894 dello *Scottish Grand Committee*. Lo *Scottish Office*, nato come mediatore tra il governo britannico e gli interessi diffusi della Scozia, è divenuto il principale e più autorevole titolare dell'esercizio della funzione di governo e dell'inerente *policy-making*; quest'istituzione è divenuta una sorta di ministero di *territorial government* ed ha realizzato concrete forme di *administrative devolution*, realizzando un modello di dipartimento governativo ad organizzazione plurifunzionale. Lo *Scottish Grand Committee* è invece una commissione parlamentare all'interno della Camera dei Comuni che era formalmente incaricato di rappresentare le istanze autonomiste in seno al Parlamento (Torre, 2000).

Da questi primi passi di cambiamento alla proposta di *devolution* degli anni Settanta sono stati fatti significativi passi avanti nelle istanze d'autonomia del popolo scozzese, fino a che non è stato scoperto il petrolio nel Mare del Nord che ha cambiato in modo sensibile i termini della questione. Da

---

<sup>10</sup> La Chiesa in questione è la presbiteriana *Kirk*, detta anche la "voce della Scozia", poiché concede ai laici nelle assemblee parrocchiali di intervenire e proporre le proprie idee.

questo momento gli scozzesi hanno sentito, molto più di prima, l'esigenza di poter controllare le loro risorse e di usufruirne a loro giudizio. La risorsa ambientale ha costituito una forte spinta alle richieste di maggior autonomia dello *Scottish National Party* e nello stesso periodo gli scozzesi hanno riscoperto i vantaggi che l'adesione alla Comunità Europea potevano apportare alla nuova Regione (Caciagli, 2003).

Le proposte devoluzioniste dei Laburisti di Blair sono state il frutto di lunghi dibattiti per la costruzione di una proposta d'autonomia che potesse conoscere il riscontro dei cittadini e avvicinare il governo agli elettori per attuare una struttura organizzativa statale più democratica ed efficiente. La *Scottish Constitutional Convention* istituita nel 1989 per studiare le possibili riforme nell'organizzazione del governo in Scozia ha prodotto una serie di proposte, poi riprese e rivisitate dai *New Labour* (Vedaschi, 1999). Non bisogna di certo trascurare la necessità di questo partito di vincere le elezioni dopo quasi un ventennio d'egemonia dei Conservatori, i Laburisti vogliono assicurarsi i voti degli scozzesi e dei gallesi. Questi sono stati per anni schiacciati dalla politica *thatcheriana* che imponeva la politica inglese nella Regione scozzese e in quella gallese, modificando ogni forma di differenziazione regionale e contrastando qualsiasi tipo d'autonomia politica. Dopo di che il governo Major<sup>11</sup> considerava la politica devoluzionistica come un fatto da evitare accuratamente, credendo che questa destabilizzasse l'Unione e compromettesse l'economia e l'industria gallese e scozzese, senza contare i contrasti che si sarebbero creati con il governo centrale.

Dopo la vittoria dei Laburisti, il governo ha proceduto alla predisposizione dei disegni di legge e delle consultazioni referendarie per dare voce alle lungamente inascoltate istanze nazionalistiche. I quesiti proposti nel settembre

---

<sup>11</sup> Lo stesso primo ministro dichiarò la politica devoluzionistica come "one of the dangerous propositions ever put to the British nation".

1997 riguardavano la creazione di un Parlamento con poteri legislativi propri, e del conferimento a questo di una potestà finanziaria autonoma, la risposta affermativa degli elettori scozzesi al referendum consultivo (vedi Tab.3) ha permesso a Tony Blair di presentare a *Westminster* lo *Scotland bill*, che dopo aver ricevuto il *Royal assent*, divenne legge. Nel 1998 lo *Scotland Act* ha istituito un Parlamento scozzese con poteri legislativi propri ed ha realizzato per la Scozia una forma di decentramento istituzionale inedita fino a quel momento, restaurando l'identità unitaria del popolo scozzese e traducendo in una legge scritta la ricchezza delle convenzioni, della tradizione e della prassi costituzionali consolidate nel corso dei secoli in Gran Bretagna (Caravale, 2000).

### **3.2.1 La nuova forma di governo scozzese**

La *devolution* of power in Scozia è regolamentata dallo *Scotland Act*, questa legge ordinaria è costituita da 132 *sections* articolate in sei parti, alle quali si aggiungono nove *Schedules* che esplicano i contenuti delle varie sezioni dal punto di vista applicativo. Le sei parti suddividono così la materia: le prime due descrivono il funzionamento e i compiti dello *Scottish Parliament* e l'organizzazione della *scottish administration*. Le parti terza e quarta disciplinano gli aspetti economici-finanziari della riforma e le ultime due parti disciplinano la produzione della legislazione subordinata e il trattamento pensionistico e stipendiale dei parlamentari e dei Ministri (Vedaschi, 1999).

Uno dei più importanti segni dell'autonomia rimane l'istituzione del Parlamento scozzese che è costituito dai 129 membri, eletti ogni quattro anni in parte (73 membri) con il sistema uninominale maggioritario senza ballottaggio (detti anche *constituency members*) ed in parte (56 membri) con il sistema proporzionale sulla base delle circoscrizioni regionali (detti anche *regional*

*members*). L'Act introduce un sistema elettorale misto in cui la tradizionale formula del *first-past-the-post system* si combina con un sistema a rappresentanza proporzionale. Questo modello si pone in netto contrasto con la tradizione britannica e con il Parlamento centrale, per questo motivo è stato criticato e guardato con sospetto, poiché era considerato un sistema poco stabile anche se dava rappresentanza e potere a diverse realtà politiche (Vedaschi, 1999).

Il 6 maggio 1999 si tennero in Scozia le prime elezioni del Parlamento scozzese i risultati hanno sancito la vincita dei Laburisti con 56 seggi assegnati (di cui 23 attraverso il collegio uninominale), 35 (di cui 7 con collegio uninominale) sono stati i posti guadagnati dal *Scottish National Party*, 18 quelli riservati ai Conservatori, 17 ai Liberali (di cui 12 ottenuti nel collegio uninominale) e 3 assegnati ai partiti minori. Questi risultati evidenziano come il partito Conservatore, se ci fosse stato un sistema elettorale maggioritario puro, non avrebbe guadagnato nemmeno un seggio, sparendo completamente dallo scenario politico. Il partito Laburista, dall'altra parte, non è stato in grado di ottenere la maggioranza assoluta (che diviene molto più difficile da raggiungere con un sistema proporzionale), perciò è stato costretto a costruire una coalizioni con il partito liberale per poter governare (Leyland, 2000). La formazioni di coalizioni di governo è stata dunque scelta obbligata e può essere considerata la caratteristica principale di queste nuove elezioni della *devolution*. Le conseguenze più evidenti sono state una rappresentanza speculare delle stratificazioni politiche regionali, permettendo di dar credito alle minoranze subregionali e un approccio tendenzialmente consociativo all'autogoverno dell'area. Inoltre, si sono riscontrate significative rivalità tra i *constituency* e i *regional members*, poiché secondo la percezione britannica vengono considerati

come parlamentari non allo stesso livello, ossia che la modalità della loro elezione sia connaturata alla qualità del loro mandato; in sostanza, un *regional member* si considera un rappresentante effettivo di una determinata circoscrizione locale, mentre un *constituency member* è stato designato dai sistemi di partito e non rappresenta la reale volontà degli elettori (Torre, 2000).

Le competenze legislative sono state devolute al Parlamento scozzese, specificando in modo tassativo le materie di competenza esclusiva del Parlamento di Londra e disponendo l'attribuzione a quello scozzese di tutte quelle non espressamente riservate a *Westminster*. Il Parlamento nazionale mantiene competenza esclusiva, innanzi tutto, nelle materie costituzionali, in particolare in merito alla Corona, alla successione al trono e alla reggenza, all'unione del Regno, al Parlamento di *Westminster* e al sistema giudiziario. Competenze esclusive spettano, poi, in materia di finanziamento dei partiti, di politica estera e di rapporti internazionali, di amministrazione statale centrale, di difesa del territorio e di sicurezza nazionale e di alto tradimento. In uno specifico allegato si elencano tutte le materie riservate a Londra. Il Parlamento britannico continua perciò ad essere "sovrano" per tutto il Regno e pertanto conserva anche i "poteri impliciti", nel senso che può espandere la sfera di sua competenza in rapporto alla realizzazione di obiettivi prefissati anche nelle materie delegate. La legge afferma, inoltre, che il potere legislativo del Parlamento scozzese non incide, nelle materie conferite, sul potere del Parlamento di *Westminster* di legiferare per la Scozia, sottolineando, in tal modo, il rispetto del Parlamento nazionale come assemblea sovrana. La legislazione primaria della Scozia riguarda, dunque, tutte le materie non previste in quelle elencate nell'allegato allo *Scotland Act* e specificate come esclusive. In particolare si tratta, secondo quanto disposto dal secondo capitolo del documento *Scotland's Parliament*,

presentato dal governo nel 1997, di sanità e responsabilità sul servizio sanitario nazionale, sulla sanità pubblica e sulla formazione di operatori del settore; istruzione materna, primaria e secondaria, ispettorato scolastico, formazione del personale, istruzione superiore, sovvenzionamento della ricerca scientifica; formazione professionale; consulenza e avviamento al lavoro; Governo locale e sue finanze; assistenza sociale e volontariato; turismo e commercio locale; edilizia residenziale pubblica; tutela dell'ambiente, pianificazione e riconversione del territorio; agricoltura; alcuni aspetti del trasporto locale; legislazione elettorale per le elezioni locali; alcuni aspetti del diritto e della procedura penale e del diritto civile non riservati alla competenza esclusiva di Londra; giustizia penale; polizia giudiziaria; stipula di accordi internazionali in alcune materie; arti, sport e tempo libero (Caravale, 2000).

Il potere esecutivo è affidato allo *Scottish Office*, che è composto da un *First Minister* (il Primo Ministro di Scozia), dai ministri, il cui numero non è precisato, dal *Lord Advocate* e dal *Solicitor General for Scotland*. Il Primo Ministro è nominato dalla Corona tra i membri del Parlamento e proposto dal Presidente dell'Assemblea e sarà presumibilmente il *leader* del partito. Tutto i membri dell'Esecutivo sono collettivamente responsabili nei confronti del potere legislativo, questa clausola è prevista esplicitamente e configura un forma di Governo parlamentare. Allo *Scottish Office* sono attribuite anche le funzioni amministrative della Scozia negli stessi ambiti in cui l'Assemblea gode della potestà legislativa (Vedaschi, 1999).

Per concludere uno dei più importanti e interessanti aspetti della riforma rimane il suo profilo finanziario e fiscale. Si assegna alla Scozia una quota di spesa pubblica del Regno e si riconosce al Parlamento scozzese il potere di autorizzare l'Esecutivo a forme di indebitamento a breve termine, a finanziamenti

e prestiti nei limiti dello *Scotland Act*. Inoltre, il Parlamento ha la capacità di aumentare o diminuire l'imposizione fiscale diretta (*tax-varying power*) sui contribuenti scozzesi (Vedaschi, 1999).

Concludendo si può osservare come il legislatore, nel momento in cui ha disposto la *devolution*, ha voluto ribadire il principio della sovranità del Parlamento britannico. Al pari dell'Irlanda del Nord e del Galles, la Scozia rimane parte integrante del Regno Unito e il suo Parlamento è un "organo devoluto", i cui poteri sono delegati da quello di Londra rispetto al quale ha un'autorità subordinata. Il Parlamento scozzese non ha una propria sovranità: è nato da una legge dello Stato nazionale. Dunque non è legittimo pensare né ad una soluzione ad una soluzione federativa, ma piuttosto ad un ampio decentramento, dato che lo *Scotland Act* non ha introdotto la divisione dei poteri tra Stato federale e Stati membri, bensì ha previsto una delega di competenze da parte dell'autorità statale unitaria (Caravale, 2000).

### **3.3 Il processo di analisi d'impatto britannico**

Questa breve trattazione dell'impegno devolutivo britannico ha lo scopo di presentare il contesto politico di riferimento. Per descrivere l'implementazione dello strumento AIR bisogna conoscere la situazione culturale, amministrativa e legislativa in cui si inserisce e comprendere il processo di decentramento per poter verificare similarità e differenze tra la situazione italiana e quella britannica.

Prima di analizzare lo sviluppo del *Regulatory Impact Analysis (RIA)*<sup>12</sup> nel Regno Unito bisogna dire che questa metodologia ha bisogno di un periodo di

---

<sup>12</sup> Questa è l'espressione utilizzata nel Regno Unito e generalmente adottata in letteratura della dicitura in traduzione italiana dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR). Si noti che negli Stati Uniti si parla di *Regulatory Impact Assessment*, mentre in Australia e Canada si usa l'espressione *Regulatory Impact Statement (RIS)*. Bisogna sottolineare che negli ultimi anni anche nella letteratura inglese e presso il *Cabinet Office* viene spesso utilizzata la terminologia *Regulatory Impact Assessment*.



alcuni anni per produrre benefici apprezzabili per la collettività, le analisi hanno mostrato che sono necessari circa 8-10 anni per osservare i benefici prodotti dall'implementazione dell'AIR<sup>13</sup>. Per questo motivo l'esperienza oltremarina presenta già dei risultati sensibili e si può osservare che i maggiori vantaggi si sono avuti soprattutto in relazione all'aumento di competitività del sistema produttivo. Questa motivazione è stata una delle determinanti principali all'esportazione di questa metodologia e alla sua diffusione nei paesi europei di tradizione non anglosassoni, grazie anche agli studi in questo senso fatti dall'OECD e dall'UE (Savini, 2001).

L'esperienza del Regno Unito è particolarmente significativa e interessante da questo punto di vista. Dal Governo Thatcher fino al Governo Blair il miglioramento della qualità della regolazione è stato una tematica sensibile, alla quale i governi hanno dato molta rilevanza. L'attenzione dimostrata è sottolineata dalla costituzione, all'interno dell'Ufficio del Primo Ministro, di un'Unità deputata al miglioramento della qualità della regolazione, con particolare interesse all'analisi economica dell'impatto della regolazione sui cittadini e sulle imprese e alla fase ascendente delle normative comunitarie (Carbone, 2004).

L'AIR viene inserita nelle politiche della *deregulation* avviata sin dall'inizio degli anni '80 e culminate con la *Deregulation Initiative* che avuto come oggetto la regolazione sociale e amministrativa. La prima fase vede il sistema di valutazione della regolazione incentrato sui costi di adeguamento delle imprese, il carattere conservatore del governo non manca di ricordare anche in questo campo l'importanza del campo economico nei *political affair*. La *Deregulation Initiative* aveva come obiettivo l'abbattimento dei costi della regolazione

---

<sup>13</sup> Si veda per una spiegazione della "curva ad S" di Bruce Ballatine *The future of RIA in the EU: Suggestions for the Institutional Design* presentata al Seminario Internazionale sull'Analisi di impatto della regolamentazione, svoltosi a Roma il 15 giugno 2001 presso al Scuola Superiore della Pubblica amministrazione.

soprattutto attraverso un vasto piano di privatizzazione delle imprese statali e della amministrazione pubblica, con l'ingresso delle imprese private nella gestione dei servizi pubblici. La problematica che si voleva risolvere con questa iniziativa era sostanzialmente l'eccesso di regolazione ritenuta colpevole di soffocare le imprese e di scoraggiare l'innovazione e la competitività. La prima forma di AIR posta in essere nacque nel 1986 grazie a un *Concordat*<sup>14</sup>, che proponeva alle amministrazioni coinvolte nella riduzione della quantità di regolazione di utilizzare un sistema di analisi dei costi di adeguamento<sup>15</sup> (Radaelli, 2001).

La CCA è stata utilizzata dal 1986 al 1996 e può essere considerata una forma sperimentale di RIA, ossia una sorta di primo approccio con questo tipo di strumento valutativo che sicuramente presentava molti difetti, ad esempio notevoli limiti metodologici, una scarsa credibilità politica per un'analisi di impatto svolta su una sola *constituency* (la comunità degli affari) e alla scarsa considerazione delle tecniche all'interno della stessa PA che doveva implementarlo; ma ha anche saputo migliorare con il tempo attraverso un processo di *learning by doing*.

L'analisi dei costi di adeguamento era composta da una lista di categorie di imprese destinatarie del provvedimento regolativo, queste poi dovevano descrivere le caratteristiche salienti delle imprese stesse (come concentrazione geografica, fatturato, percentuale di export sulla produzione totale). La metodologia utilizzata dal CCA è stata perfezionata di anno in anno, inizialmente infatti si richiedeva di stimare i costi totali di adeguamento per le imprese fornendo anche dei fatti indicativi, nelle successive versioni della guida è stato

---

<sup>14</sup> Direttiva di carattere amministrativo senza alcun valore formale rivolta a tutte le amministrazioni.

<sup>15</sup> Ossia *Compliance Cost Assessment* (CCA), si tratta di un documento formale e strutturato volto ad informare i ministri, e più in generale i *policy makers*, dei probabili costi sostenuti dalle imprese per uniformarsi alle proposte regolative loro rivolte

invece inserito il procedimento di quantificazione dei costi di adeguamento<sup>16</sup> attraverso l'elaborazione di stime monetarie puntuali ed introducendo il concetto di prezzo ombra, qualora i valori contabili non fossero disponibili o appropriati. Questa procedura è andata gradualmente strutturandosi, anche attraverso la scomposizione dei costi di adeguamento in costi *una tantum* e costi ricorrenti, e l'inserimento dei costi all'interno del fatturato complessivo dell'impresa così da poter identificare l'onerosità per l'azienda di una data proposta regolativa (Radaelli, 2001).

Con la strutturazione dello strumento si è maturata una modificazione della base di riferimento dello stesso; nel 1994, infatti, è stato introdotto lo *Small Business Litmus Test* che consisteva nell'includere nella due o tre piccole imprese nella proposta regolativa da introdurre nel panel al fine di verificare la sostenibilità del provvedimento. Fino a quel momento le uniche realtà studiate sono state le grandi imprese per lo più industriali, tralasciando piccole e medie imprese, il settore a monte e a valle del processo produttivo e la categoria del *no profit*. Nel 1996 sono state così incluse nell'analisi tutte le organizzazioni di volontariato e in genere del terzo settore, probabilmente perché Major si accorse di quanto incidessero queste realtà sull'economia britannica.

La CCA ha il merito di aver introdotto i processi di consultazione come parte essenziale del processo di valutazione britannico. La consultazione con le imprese si avvia sulla base di stime prodotte dalla amministrazione sui costi di adeguamento, questi ultimi avevano lo scopo sia di facilitare la comprensione delle proposte regolative sia facilitare le reperibilità dei commenti e delle informazioni sulle imprese. Il settore ha conosciuto una diffusione sempre maggiore finché nel 1996, la sezione *Monitoring and Review* ha indotto le

---

<sup>16</sup> I costi di adeguamento sono i costi effettivamente sostenuti per l'acquisto di fattori produttivi necessari per l'adeguamento alla normativa.

amministrazioni proponenti a preparare dei piani per monitorare i costi reali della regolazione, così da essere comparati con le stime effettuate *ex ante* (Radaelli, 2001).

Le tecniche utilizzate dal CCA hanno avuto il grande merito di introdurre il primo approccio all'AIR in Europa, i suoi obiettivi erano limitati ma precisi e congruenti con la politica generale di *deregulation* proposta dai governi Conservatori. Si deve, inoltre, ricordare che la CCA è stata uno strumento di pubblicità di questo metodo particolarmente efficace, la società civile ha potuto consultare i dati ed essere chiamata a esprimere i propri pareri sulla gestione da parte delle PA, sensibilizzandole e spronandole a fare sempre meglio. Sebbene le tecniche utilizzate sono state semplici ed elementari hanno dato la possibilità alle amministrazioni di cambiare il loro approccio verso questo strumento e di cambiare la loro mentalità e di iniziare un approccio graduale ad una modalità di gestione diversa. Comunque nell'arco del decennio di riferimento c'è stata un standardizzazione del CCA che ha facilitato il controllo della sua attendibilità, la verifica dell'utilità e della qualità dell'analisi compiuta.

Per concludere si può affermare una trattazione dell'analisi della regolazione parziale data dal CCA, è tralasciato un aspetto cruciale, ossia la comparazione tra le diverse alternative, il mancato controllo orizzontale delle proposte regolative all'interno della PA e i difetti legati ai dati, spesso volte insufficienti o poco rigorosi non hanno screditato un processo di apprendimento legislativo ed evolutivo di primaria importanza per il contesto britannico. Nonostante i forti limiti di questa tecnica, essa ha avuto il merito di portare un primo e importante cambiamento nella mentalità delle PA oltremarina ed è stata inserita in modo coerente negli obiettivi politici e regolativi degli anni '80.

### **3.3.1 La Regulatory Impact Analysis in UK**

Dalla seconda metà degli anni novanta di assistere ad un vero e proprio cambiamento di marcia e di direzione nel governo della politica regolativa britannica. Il processo di trasformazione è avviato nel 1996 dal *Regulatory Appraisal*<sup>17</sup> che vuole affiancare al CCA classico un'iniziativa per conciliare, nella PA, il perseguimento degli obiettivi politici con la necessità di imporre il minimo onere possibile alle imprese e ad altri soggetti interessati dalle misure regolative. Poi nel 1998 viene presentata la "*Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*" che completa l'evoluzione del processo di analisi della regolazione e coinvolge i costi e benefici in un'unica analisi evitando al stesura di documenti separati (Radaelli, 2001).

L'attuale sistema di valutazione della regolazione è incentrato sull'analisi costi-benefici e ha subito negli anni una graduale trasformazione per adattarlo maggiormente alle esigenze regolative della nazione. La prima riflessione da fare è sugli attori coinvolti nel processo regolativi e in seguito sulla modalità di svolgimento dello stesso e sui provvedimenti collegati.

Gli attori dell'implementazione AIR sono:

- Le amministrazioni proponenti svolgono l'AIR e pubblicano un *report* annuale contenente i risultati conseguiti attraverso la politica regolativa.
- I Departemental Regulatory Impact Units sono delle unità operative costituite presso ogni amministrazione con il compito di coadiuvare i responsabili per la redazione delle schede AIR; inoltre al loro interno sono stati istituiti dei Ministri Junior competenti per la riforma regolativa, che hanno le responsabilità di attuare la politica regolativa del governo.

---

<sup>17</sup> Un documento da allegare ad ogni bozza di proposta di regolazione unitamente all'analisi di adeguamento.

- La *Better Regulation Executive (BRE)*<sup>18</sup>, posta presso il *Cabinet Office*<sup>19</sup>, 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. I suoi compiti principali possono essere così sintetizzati:
  - i. promuovere i principi della *Better Regulation*;
  - ii. supportare l'attività della *Better Regulation Commission (BRC)*;
  - iii. individuare ed abrogare le normative non necessarie, obsolete o troppo onerose con l'ausilio del *Regulatory Reform Act*;
  - iv. 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 struttura ha la peculiarità di diffondere e far comprendere gli obiettivi e gli strumenti delle *policy*, ha dunque un ruolo di coordinamento, di consulenza e di assistenza verso le amministrazioni proponenti, soprattutto da un punto di vista tecnico. La BRE ha un importante compito di controllo sulle unità ministeriali e sui dipartimenti assieme alla BRC e alla *Small Business Service (SBS)*.

- Il *Panel for Regulatory Accountability* interviene per monitorare la formazione dei nuovi interventi regolativi che coinvolgono più ministeri e per introdurre la miglior proposta possibile concordandola tra le parti. Il *Panel* si riunisce prima che le proposte regolative siano presentate al parlamento con l'obiettivo di trovare una posizione comune tra vari ministeri e incoraggiare misure di *deregulation*.

---

<sup>18</sup> Questa struttura ha sostituito la *Regulatory Impact Unit (RIU)* dal maggio 2005 e ne ricopre tutti gli incarichi. Aggiuntivamente il BRE si fa carico del miglioramento dell'agenda regolativa del governo e in particolare si pone gli obiettivi di aiutare il governo a regolare solo quando è necessario, suggerire delle modalità per la riduzione dei costi di amministrazione e razionalizzare le ispezioni e gli accordi tra il governo, le imprese e il settore pubblico

<sup>19</sup> Secondo il sito ufficiale del governo britannico, "*The Cabinet Office is at the centre of Government, coordinating policy and strategy across government departments.*"

- La Better Regulation Commission (BRC), costituita dal governo laburista nel 1997, è un'unità indipendente di consulenza in tema di regolazione. I suoi membri provengono dal mondo imprenditoriale, dalle associazioni di cittadini e consumatori, e da quella parte dell'amministrazione pubblica responsabile per l'applicazione della regolazione. La BRC è all'interno del Cabinet Office e la BRE le fornisce supporto e collaborazione. Il suo compito è quello di consigliare il governo britannico sulle modalità per incrementare l'efficacia, la credibilità, l'affidabilità e l'accettabilità della regolazione; essa inoltre, valuta il livello qualitativo dell'assetto regolativo esistente e produce relazioni contenenti raccomandazioni su specifiche aree della regolazione attraverso consultazioni mirate.
- Small Business Service (SBS) è anch'esso istituito dal governo laburista nell'aprile 2000 per rappresentare gli interessi delle PMI nel processo regolativo. I suoi obiettivi sono quelli di semplificare e migliorare la qualità e la coerenza degli aiuti di Stato destinati alle piccole imprese, di supportare le imprese nell'osservanza della regolazione e di garantire i loro interessi al momento della formulazione di politiche del governo e in particolare di quelle regolative.

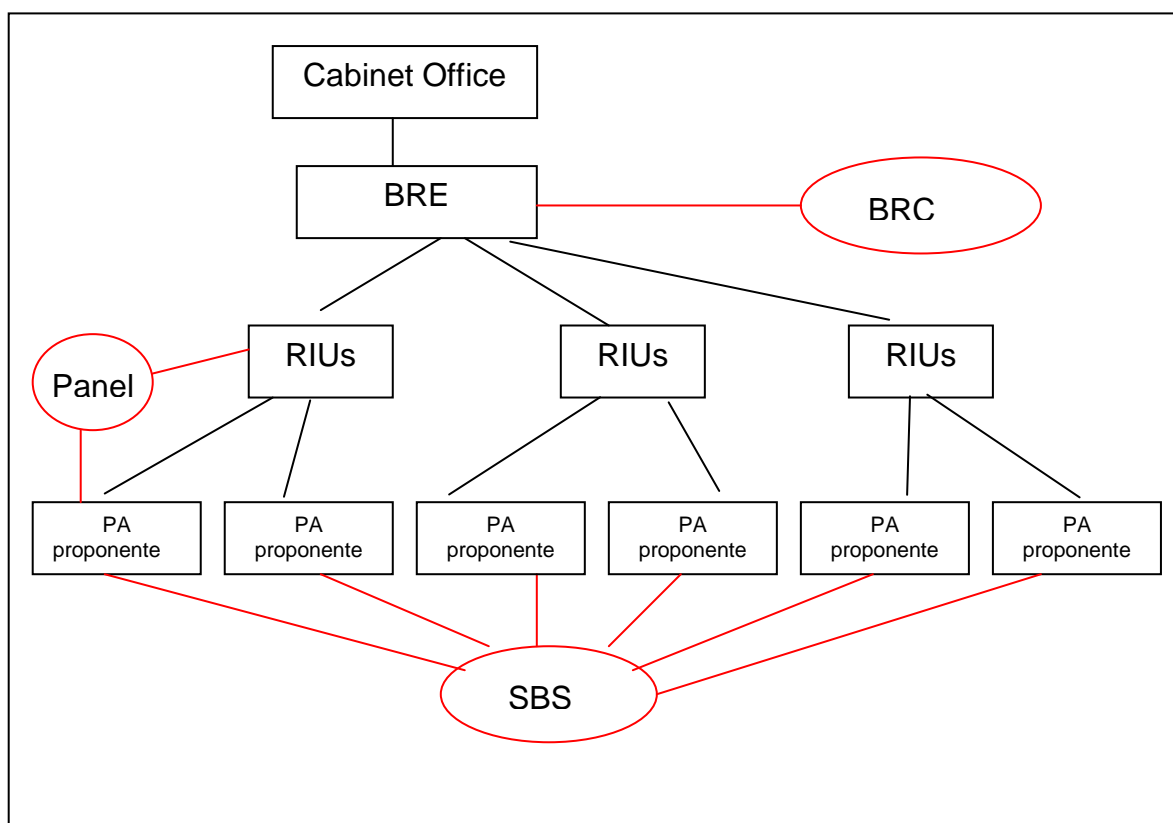
Gli enti coinvolti nel processo di implementazione dell'AIR svolgono tra loro un gioco di controllo e coordinamento (vedi Fig 5) per perseguire gli obiettivi delle politiche pubbliche e per sviluppare per passi graduali la costruzione di un'AIR efficace secondo le indicazioni riportate dal BRE. La *Regulatory Impact Assessment Guidance* pubblicata sul sito della BRE<sup>20</sup> evidenzia i passaggi formali che un'amministrazione proponente è tenuta a seguire al fine di costruire un'AIR completo. Il processo (Vedi Fig 6) si sviluppa attraverso un'AIR iniziale

---

<sup>20</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/regulation](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation).

seguito da una serie di consultazioni e di dichiarazioni delle varie agenzie coinvolte per poi tramutarsi in un AIR parziale alla quale si aggiungono altre consultazioni formali degli attori coinvolti e si conclude con un documento finale firmato dal Ministro competente. Il documento finale viene allegato alla proposta di legge<sup>21</sup> presentata al parlamento ed è inserito come atto istruttorio e rilevante.

**Figura 5: Gli attori del processo regolativo inglese**



<sup>21</sup> La maggior parte delle proposte regolative sono di origine governativa (*Statutory Instruments o Government bills*), perciò si presuppone diverranno *Act* attraverso l'approvazione del Parlamento. Questo non toglie che l'AIR venga applicata ad altro genere di politiche regolative.



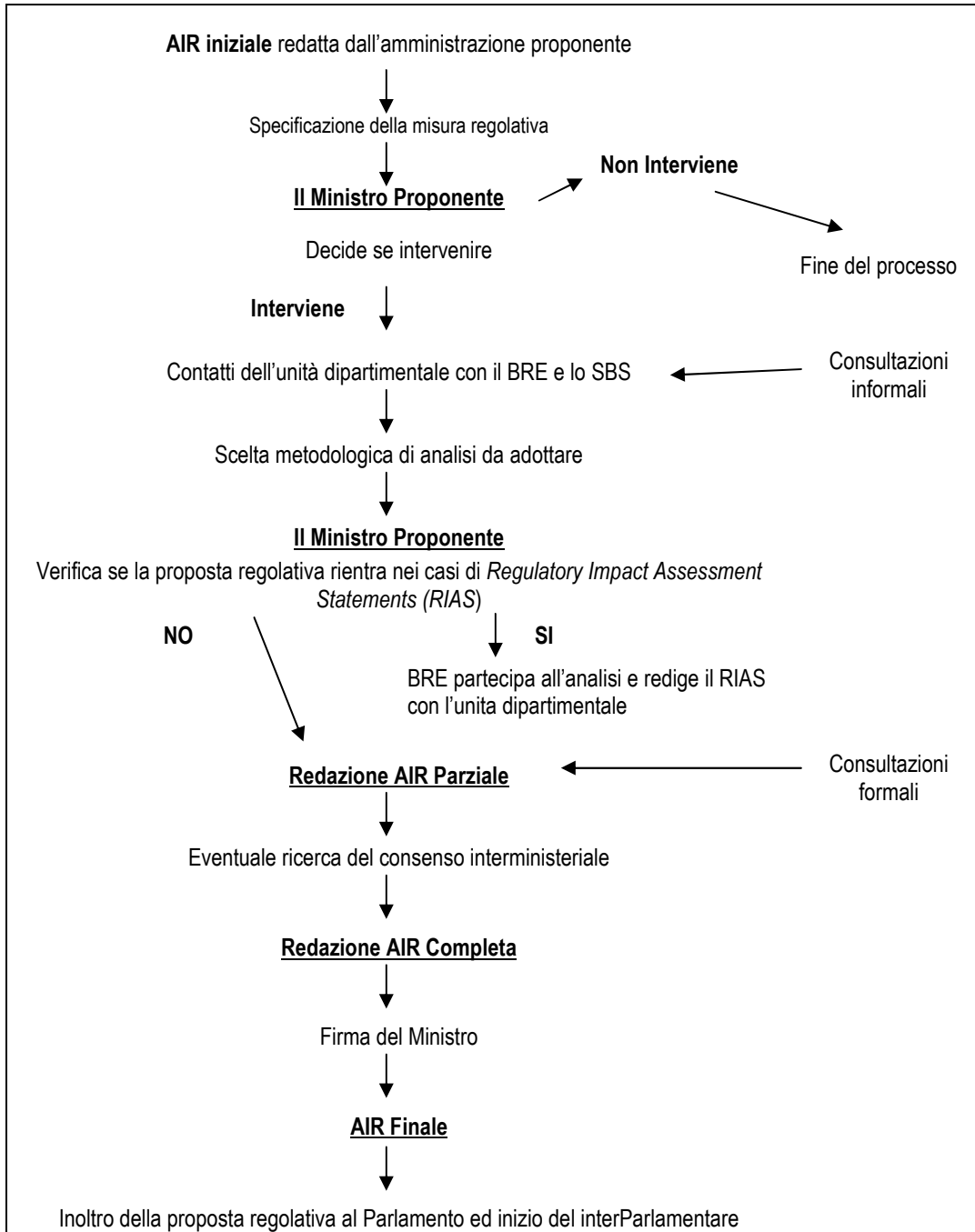
La politica regolativa, lanciata nel 1998 dal Governo Blair, ha per scopo il bilanciamento tra costi e benefici regolativi operando un'effettiva comparazione tra le opzioni alternative; secondo il primo ministro il fine del *Regulatory Impact Assessment* è quello di dimostrare che la regolazione proposta è la soluzione più efficace tra tutte quelle possibili. Le nuove guide<sup>22</sup> hanno proposto un modello di AIR (vedi Allegato 5) in cui vengono chiaramente identificati il titolo e gli obiettivi proposti; è stata dedicata una sezione all'analisi del rischio che dovrà essere stimato. Si procede di seguito a richiedere una analisi dettagliata dei costi e dei benefici diretti e indiretti, soprattutto verificando gli impatto economici, sociali e ambientali della proposta in esame, e con un riguardo particolare alla descrizione quantitativa degli stessi. Per effettuare una corretta AIR è richiesto lo *Small Business Test* che verifichi gli effetti del provvedimento sulle PMI<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Il RIU ha proposto di anno in anno una serie di aggiornamenti alla Guida per l'AIR, lasciando comunque fissa la struttura proposta nel 1998 e sottolineando con efficacia l'analisi Costi-Benefici.

<sup>23</sup> [www.cabinet-office.gov.uk/regulation](http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation)

**Figura 6: Il processo AIR nel Regno Unito**



Fonte: Radealli CM. (2001), p.184.

La priorità della nuova politica regolativa è quella di realizzare un processo amministrativo in grado di identificare la più efficace ed efficiente soluzione ai

problemi di *policy*, con un impegno particolare nella riduzione degli oneri regolativi ed amministrativi per le imprese e di attuare una reale semplificazione normativa per aiutare il processi produttivi nazionali. Questi intendimenti sono nati alla fine di un lungo processo che ha portato alla modellazione di un AIR che continua a cambiare ed ad evolvere. L'apprendimento di buone pratiche attraverso un processo di *learning by doing*, lungo e alle volte costoso, che ha creato soprattutto in passato non facili menti di perplessità, è stata le chiave vincente per osservare un elevato grado di maturazione istituzionale nell'ambito della *Better Regulation*.

### **3.4 Le politiche regolative in Scozia**

Il Parlamento scozzese, con la *devolution* e la riforma amministrativa interna, ha adottato un sistema di valutazione su quelle aree di regolazione ad esso attribuite dallo *Scotland Act*, basandosi sul modello AIR come era stato definito dalla *Regulatory Impact Unit* (Radaelli 2001). Dunque il modello britannico proposto sull'interno territorio viene recepito dal esecutivo scozzese, proponendo comunque degli adattamenti al contesto di riferimento, cercando comunque di valorizzare gli sforzi e le sperimentazioni fin qui studiate e implementate.

Il governo scozzese, *Scottish Executive*, ha ritenuto opportuno dedicare una sezione del dipartimento per gli affari e l'industria alle metodologie per implementare la *Better Regulation* nel territorio scozzese. Questa sezione esplicita chiaramente gli intenti dell'esecutivo scozzese di utilizzare gli strumenti forniti dal BRE per poter implementare lo strumento AIR e fornisce una serie di contatti per chiedere informazioni, supporto e esplicazioni nella costruzione dello stesso. Secondo gli amministratori dello *Scottish Executive*, l'AIR è una

strumento di *policy* essenziale per assicurare che le scelte governative siano al miglior opzioni possibile per ottenere i risultati desiderati. La raccomandazione più presente è quella di iniziare un analisi delle *policy* attraverso l’AIR il più presto possibile per qualunque proposta posta in essere che riguardi le imprese, le associazioni di volontariato o il terzo settore<sup>24</sup>.

Tutti gli AIR presentati presso l’esecutivo devono rispettare dettagliatamente le indicazioni fornite dal governo centrale del modello AIR (vedi Allegato 5) e devono inoltre rispettare alcune indicazioni specifiche relative al contesto economico e sociale di riferimento ossia l’area scozzese. Le istruzioni specifiche non vengono fornite rimandando ad una generale assistenza e disponibilità da parte degli amministratori nella spiegazione di eventuali perplessità e nella difficoltà di tradurre certi riferimenti al livello locale. La realtà territoriale legata alla piccola o media impresa è molto diffusa sul territorio, perciò il dipartimento degli affari e dell’industria ha ribadito la necessita che il *Small Business Test* sia fatto con particolari accorgimenti, soprattutto per quanto riguarda gli impatti di una *policy* sulle PMI.

L’organo posto in essere per coordinare e assistere la creazione delle AIR in Scozia è il *Improving Regulation in Scotland [IRIS] Unit* che ha lo scopo ben preciso di sostenere ed aiutare tutti gli attori che sono si apprestano a creare un AIR (vedi esempio di AIR in Allegato 6). Questa unità nasce nel 1999 all’interno dello *Scottish Executive* con lo scopo di aiutare la semplificazione e la riduzione normativa nel settore imprenditoriale, soprattutto per quanto riguarda le PMI. La sua natura è anche di monitoraggio e difesa nella creazione di una *Better Regulation* ed ha il compito di salvaguardare le istanze delle imprese nei confronti dei dipartimenti ministeriali. A differenza della sua controparte

---

<sup>24</sup> si veda il sito <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/15242/6201>

nazionale, la BRE, l'IRIS ha dei poteri di intervento solo per gli argomenti che sono relativi alle imprese, il modo del volontariato e del terzo settore non ne fanno parte<sup>25</sup>. Il suo compito è di tipo informativo e consultivo, spettano infatti all'IRIS l'organizzazione dei seminari per condividere le esperienze programmatiche e soprattutto per costruire un dialogo con le imprese e con i settori economici maggiormente coinvolti. Questa struttura deve inoltre curare gli incontri e i *summit* presentando una accurata descrizione degli argomenti trattati e redigere una serie di rapporti sulle consultazioni intraprese. L'IRIS si appoggia al *Department of Enterprise, Transport and Lifelong Learning of the Scottish Executive* e non viene affiancato da una serie di unità operative ministeriali<sup>26</sup> che sono invece presente nella realtà nazionale, ma ciò nonostante fornisce una serie di informazioni importanti e dettagliate sulle condizioni territoriali in cui si verranno a strutturare le AIR, senza contare che ha la possibilità di segnalare all'esecutivo la presenza di legislazioni o proposte di leggi inefficaci e ininfluenti<sup>27</sup>. Il governo scozzese ha valutato e visionato con estrema attenzione i *papers* e le trattazioni dell'IRIS e ha stabilito che tutti le policy legate al mondo economico devono essere correlati dal un documento AIR per essere implementati, questa considerazione mostra quanto il governo valuti efficace e importante l'utilizzo di questo strumento.

Lo *Scottish Executive* ha l'onere di produrre un *paper* annuo che descriva gli sviluppi della regolazione in Scozia<sup>28</sup>, l'ultimo pubblicato ha evidenziato l'importanza rivestita dagli obiettivi di crescita economica per l'esecutivo scozzese. Questa crescita deve essere conforme con la salvaguardia dell'ambiente, delle realtà locali e dello sviluppo sociale, ed è per questo che

---

<sup>25</sup> <http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/subleg/inquiries/regfram/su04-001-terms.htm>

<sup>26</sup> Si tratta delle *Departemental Regulatory Impact Units*.

<sup>27</sup> Vedi <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/15242/1455>

<sup>28</sup> Si veda il *Scottish Executive - Improving Regulation Annual Report 2003-2004*

guardano all’AIR come uno strumento che può aiutare le imprese a sviluppare una crescita adeguata e consapevole nel contesto sociale in cui operano. L’esecutivo ha posto un accento particolare alle attività concordate tra gli uffici centrali e le autorità locali per armonizzare le pratiche regolative, per questo motivo ha rivolto una particolare enfasi sul rafforzamento del *Enforcement Concordat*. L’*Enforcement Concordat* è stato firmato nel 1998 con lo scopo di incoraggiare l’apertura, l’aiuto, la proporzionalità e la coesistenza di diverse forme regolative, proposte da diversi attori politici e amministrativi ma con un unico scopo, quello di migliorare la regolazione e le iniziative intraprese. La speranza governativa è quella che il concordato venga rispettato dagli attori coinvolti, anche perché è stato il frutto di una lunga serie di dibattiti e incontri in cui le diverse opinioni hanno trovato spazio e la conclusione è stata il frutto di un accurato bilanciamento<sup>29</sup>.

Il Parlamento scozzese conosce e stimata l’utilizzo dell’AIR ed in particolare ad inviato un’inchiesta per valutare l’efficacia dello strumento nel contesto scozzese e la sua indipendenza dalla compagine governativa nazionale. Il Parlamento ha predisposto un’analisi delle metodologie, degli scopi, del modo per ottenerli e di tutti gli attori coinvolti in un’ottica comparata<sup>30</sup>. Lo studio, infatti, ha confrontato con altre realtà di cultura anglosassone (Canada, USA, ecc) e con alcune esperienze continentali, cercando di evidenziare quali sono i punti da migliorare e quali invece possono essere riproposti. Un’importanza fondamentale ha rivestito l’analisi di comparazione con la *EU regulation*<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/15242/1455>

<sup>30</sup> Si veda *Regulatory Frameworks in Scotland and other Selected Countries* elaborato dal *Scottish Parliament Information Centre (SPICe)*.

<sup>31</sup> <http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/subleg/inquiries/regfram/su04-001-terms.htm>

L'applicazione dell'AIR nel contesto scozzese può essere osservata attraverso una lunga serie d'AIR svolti e archiviati presso lo *Scottish Office*<sup>32</sup>, questo rivela quanto sia importante e valutato questo strumento nella realtà britannica. Infatti, la chiave di lettura è la medesima e i quadri operativi di riferimento degli stessi; ma con la *devolution* il governo locale si sente molto più coinvolto nelle operazioni di valutazione della situazione contingente, perché è chiamato direttamente a regolare in una lunga serie di materie. Gli sforzi dell'esecutivo si sono visti dalla nascita della Scozia indipendente attraverso la creazione di una sezione dipartimentale apposita per il miglioramento regolativo e attraverso la nascita dell'IRIS come supporto tecnico, formativo e conoscitivo. Un altro segnale legato alla volontà di questa nuova realtà locale di implementare una regolazione autonoma, indipendente e consapevole si può osservare attraverso l'inchiesta parlamentare rivolta specificatamente alle proposte regolative e al *Regulatory Impact Assessment*. Queste operazioni mostrano una certa voglia e necessità d'indipendenza ma rimangono ancorate dal punto di vista tecnico e strutturale all'AIR deciso dal BRE.

---

<sup>32</sup> Si veda l'archivio annuale pubblicato sul <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/15242/1462>





## CAPITOLO 4

### UNO STUDIO COMPARATO DELLE DUE DIMENSIONI LOCALI

#### 4.1 Veneto e Scozia tra due realtà locali a confronto

L'analisi di uno strumento di valutazione delle *policies* come l'AIR richiede di un approfondito studio del contesto di riferimento e delle esigenze del quadro politico, storico e istituzionale nel quale un'Analisi di Impatto si sviluppa. Le due Regioni sono entrambe parte di uno Stato, che fino a poco tempo fa era considerato centralizzato e sovrano, ed entrambe negli ultimi otto anni hanno iniziato a conoscere una nuova forma di *governance* di tipo locale e maggiormente autonoma.

Il Veneto, dalle leggi Bassanni<sup>1</sup> fino alla riforma del Titolo V<sup>2</sup> e probabilmente anche con la legge sulla *devolution*<sup>3</sup>, si è trasformato in una Regione autonoma, con una capacità legislativa ad ampio raggio ed ha acquisito nuove responsabilità e nuovi obblighi nei confronti degli attori economici, della società civile e politica locale. Anche la Scozia nello stesso anno ha affrontato un'esperienza molto simile; attraverso lo *Scotland Act*, la Regione ha potuto rivendicare la propria autonomia nei confronti dello Stato centrale<sup>4</sup>. Con il referendum confermativo del 1979 gli scozzesi hanno deciso che la loro terra avrebbe avuto un Parlamento autonomo in grado di legiferare su un ampio ventaglio di materie e che quest'Assemblea Legislativa avrebbe avuto una capacità di autonomia finanziaria. Mentre in Veneto esisteva già un Consiglio regionale dalla riforma degli anni '70 che ha solo ampliato il proprio raggio

---

<sup>1</sup> Vedi la legge n°59 del 1997, legge n°127 del 1997, d.lgs. n°112 del 1998 e gli altri decreti di attuazione.

<sup>2</sup> Vedi la legge cost. N°3 del 2001.

<sup>3</sup> Legge di modifica costituzionale N. 1187-B della XIV legislatura.

<sup>4</sup> In sostanza del dominio inglese sul territorio scozzese.

d'azione, in Scozia questo corpo legislativo era inesistente, ma, dal momento della sua costituzione, è subito stato dotato di autonomia finanziaria, cosa che in Veneto da molto si prospetta ed è ancora lontana da raggiungere. Un organo detentore del potere esecutivo esisteva in entrambe le Regioni da prima della riforma quest'ufficio. Mentre lo *Scottish Office* è stato istituito nel territorio nel 1885 e in questo periodo di tempo, non ha mai cessato la sua attività, anzi ha avuto modo di ampliare i propri poteri e gli ambiti operativi; la Giunta del Veneto è nata con la riforma degli anni '70, ha perciò una storia molto breve, ma ha conosciuto un forte punto di svolta attraverso la legge<sup>5</sup> che, attraverso l'elezione diretta del Presidente, ha favorito il potere esecutivo e lo ha in parte svincolato da quello legislativo.

Le due aree possono essere accomunate anche dal punto della tipologia degli insediamenti economici maggiormente diffusi, infatti sia in Veneto sia in Scozia esiste una forte diffusione delle piccole o medie imprese, o per specificare meglio delle micro imprese. Se l'organizzazione aziendale interna nei due ambiti locali, è simile, certo non si può dire lo stesso per il settore economico di riferimento. In Scozia prevale l'industria alimentare e soprattutto quella legata al pesce per ovvie ragioni ambientali, senza dimenticare la grossa risorsa che rappresenta il petrolio del Mare del nord. Il Veneto è caratterizzato per la diffusione delle PMI a carattere soprattutto manifatturiero e dei distretti industriali.

Per quanto riguarda gli aspetti strettamente culturali le rivendicazioni nazionali scozzesi sono di gran lunga più antiche e più radicate delle istanze autonomiste venete. Sin dall'unione sotto la corona inglese di quella scozzese nel 1707, gli scozzesi non hanno smesso di autoproclamarsi nazione, con una propria storia, tradizione, lingua e una specifica cultura (Vandelli, 2002). Per

---

<sup>5</sup> Vedi la legge cost. n°1 del 1999.

questi motivi il partito nazionale scozzese<sup>6</sup> (rifondato da origini ottocentesche agli inizi degli anni cinquanta) avanza e guadagna sempre più consensi, proponendo una piattaforma indipendentista per l'area, toccando punte del 20-25% di adesione sul territorio nazionale (Ellwood, 1997). L'unica controparte veneta di questo quadro d'oltremarica è la Lega Nord che nata nel 1989 cerca di paragonare il territorio del nord-est italiano alla Scozia e alla sua tensione indipendentista. La Lega propugna dalla fase iniziale una "rivoluzione federalista" dai caratteri indefiniti che in un anno di tempo prospetta la costituzione delle tre repubbliche del Nord, del Centro e del Sud; è una posizione radicale ma ancora contenuta rispetto a ciò che elaborerà il partito nel 1996: teorizzerà e proclamerà come obiettivo politico l'indipendenza del nord, ossia la secessione (Vandelli, 2002).

Queste proposte si sono rivelate una mera propaganda elettorale in vista delle elezioni e hanno lasciato ben poco di concreto alla gestione nazionale della *public policy*, tranne che un successo elettorale della Lega senza aspettative: quattro milioni di voti e 90 parlamentari eletti. Da questo momento in poi, il partito tende a smussare i toni di propaganda della dipendenza e della secessione, finché non si rianima l'elettorato su una nuova proposta, del 1998 della Lega: la *devolution*. Questa forma sconosciuta di governo locale è stata modellata sull'esperienza scozzese, i leghisti, forti del fatto che la Scozia aveva da poco approvato la costituzione di un Parlamento autonomo attraverso un referendum, hanno voluto proporre questa soluzione, meno radicale e meno invasiva della secessione. Quest'analogia è piaciuta molto ai militanti nella partito di Bossi, infatti, la *devolution* evoca l'orgoglio di un popolo fiero e glorioso con tradizione

---

<sup>6</sup> *National Scottish Party* (NSP).

antiche e mitologie nazionali ricche di figure simboliche<sup>7</sup> ed è assai più rassicurante dal punto di vista politico rispetto all'indipendenza (Vandelli, 2002). La Scozia però vanta una storia e tradizione interne realmente unitarie, la corona scozzese, la capitale Edinburgh, eroi veri o presunti, scrittori e poeti pronti a rivendicare le proprie origini e soprattutto una cultura politica che crede nei concetti di "società civile" e "cultura civica". Spiega Neil MacCormick:

*“Dato la continuità delle [loro] istituzioni civiche, come la chiesa e il sistema giudiziario, gli scozzesi sapranno sviluppare e praticare una forma di nazionalismo civico aperta e piuttosto liberale, definita non in termini etnici o culturali, ma come prodotto della lealtà verso queste istituzioni ed espressione della fiducia nella loro vigorosa indipendenza<sup>8</sup>.”(Ellwood, 1997, p.953).*

La Lega, sebbene affascinata da queste esperienze anglosassoni, si trova a gestire un contesto locale che non ha nessun collegamento con la *Stateless Nation* britannica. Lombardia, Veneto e le altre aree del nord investite dall'entusiasmo leghista non conoscono il concetto di popolo unitario oppresso da un altro popolo dominante, ma si configurano come una lunga serie di piccoli centri, per nulla coesi anzi spesso in lotta tra loro.

Dal punto di vista legislativo e sostanziale l'esperienza scozzese si concretizza con una legge proposta da *Westminster* al popolo scozzese. Lo *Scotland Act*, approvato dalla volontà popolare, è nato da un libro bianco strutturato e dettagliatamente configurato lo *Scotland's Parliament*. Il governo laburista di Tony Blair propone una legge dall'alto che conserva una serie di poteri fondamentali al Camera, ricordando alla Scozia che è di fronte ad una *devolution of powers* che non deve intaccare la solidità dello Stato centrale. Il

---

<sup>7</sup> Un orgoglio celebrato e divulgato anche grazie ad un evento mediato di straordinario impatto: il successo cinematografico di Mel Gibson nell'interpretazione della star hollywoodiana dell'eroe nazionale scozzese William Wallace nel film cult *Braveheart*.

<sup>8</sup> *Times Higher Education Supplement*, 13 dicembre 1996.

referendum proposto da alcune Regioni del Nord tra cui il Veneto<sup>9</sup> nel 2000 invece presentava i caratteri di una consultazione popolare incerta e vaga sui contenuti dei quesiti e sugli effetti che questa avrebbe avuto sul territorio stesso (Vandelli, 2002).

La Scozia e il Veneto sono molto distanti da un punto di vista legislativo e sistemico. Il *self-government* anglosassone basato su un assetto istituzionale privo di una Costituzione rigida e scritta ha ben poco a che vedere con l'esperienza di decentramento e autonomia sperimentati ed attuati nell'Europa continentale, per alcuni aspetti possiamo considerare le concessioni fatte dal governo centrale britannico non siano più avanzate o più autonome che quelle esistenti in Italia. Allo stesso tempo un confronto risulta quanto mai proficuo dell'apprendimento istituzionale, legislativo e regolativo. Senza pretendere che le due realtà siano completamente sovrapponibili e scambievolmente simmetriche, possiamo azzardare una comparazione riguardo alle politiche per una *Better Regulation*, conoscendo a fondo assonanze e differenze nei due contesti locali.

#### **4.2. L'AIR in una dimensione comparata**

Le due Regioni di riferimento, Veneto e Scozia, sono state investite da un sentimento di rinnovamento e d'ammodernamento dei propri apparati grosso modo negli stessi anni dalla fine del 2000 al 2002. Il Consiglio di Lisbona del 2000 ha posto la sua attenzione sulla *Better Regulation* e sulla qualità della regolazione, così che molte realtà locali hanno rivalutato le proprie risorse e il proprio impegno nella materia. L'Unione Europea ha dunque lanciato una sfida

---

<sup>9</sup> Il tentativo della Regione Veneto di svolgere un referendum sulla *devolution* è stato censurato dalla Corte costituzionale nel novembre 2000 (sent. n°496), rilevando che "non è consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedurali e organizzative, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica, non lasciano alcun spazio a consultazioni popolari e regionali che pretendano ministazioni di autonomia".

per migliorare la gestione delle politiche e le amministrazioni locali, consapevoli della loro importanza rivestita da una *multilevel governance*, hanno voluto promuovere forme regolative innovative e autonome.

Il Veneto ha implementato la legislazione nazionale, con un consistente ritardo, ed ha prodotto un lungo percorso denominato “Valutazione delle leggi e delle politiche regionali”, nel quale l’AIR riveste un ruolo molto importante. Questo progetto ha tentato di suggerire la strada della *Better Regulation*, secondo le indicazioni europee, in un contesto politico e sociale del tutto digiuno a queste pratiche. La Scozia, invece, conosce questo strumento da un ventennio, ma le spinte innovatrici proposte a Lisbona hanno fatto sì che fosse proposta la nuova *Improving Regulation Strategy*. Il percorso tracciato da questo documento prevede la verifica degli AIR prodotti ogni 10 anni, per accertarne la validità contingente e la propone dei test *ad hoc* per le micro imprese scozzesi, che si differenziano sensibilmente da quelle nazionali. Nello stesso periodo, dunque, le due Regioni hanno scoperto o rivisitato i principi d’implementazione dell’AIR (Dewer, 2004).

La comparazione tra le due realtà, sulla base della scheda sulle *Best Practice* (vedi Tab.1, cap.1.4), può generare un quadro della situazione e sviluppare una possibile lezione regolativa, anche alla luce delle commissioni tra Unione Europea, Stato Nazionale e autonomia locale.

#### **4.2.1. Il confronto in base delle Caratteristiche AIR**

Gli studi dell’OECD hanno prodotto una serie di caratteristiche chiave dell’AIR. Un’analisi incrociata delle due aree in base ai dieci punti chiave potrebbe risultare quanto mai interessante, per capire le intenzioni dei governi e delle amministrazioni locali in tema di *Better Regulation*.

1. Massimizzare l'impegno politico a favore dell'AIR

Il Parlamento scozzese ha proposto un'indagine conoscitiva<sup>10</sup> per valutare l'andamento della regolazione sul suo territorio. Quest'inchiesta è la dimostrazione dell'impegno politico del potere legislativo nella promozione di una *Better Regulation* e dello strumento AIR, la metodologia utilizzata e di carattere comparato e collegata ad una serie di consultazioni. Il comitato parlamentare<sup>11</sup> ha proposto la ricerca nell'ambiente scozzese e inglese, per conoscere quali sono gli elementi più importanti dell'analisi della regolazione ed ha, inoltre, studiato altri contesti di riferimento, con l'intento di avviare un'indagine comparata sul materiale acquisito. In particolare ha posto la sua attenzione sulla dimensione comunitaria, sugli esempi di stati con un sistema di governo anglosassone (Australia, Canada) ed infine ha esposto il materiale prodotto ad una serie di consultazioni per percepire punti di vista diversi sul loro operato. Quest'indagine si è sviluppata negli ultimi due anni ed ha sottolineato l'interesse, sempre vivo, della dimensione locale verso le politiche di miglioramento della *regulation*.

Il Veneto ha conosciuto di certo un momento molto stimolante, per quanto riguarda le politiche della regolazione e la promozione dei suoi strumenti attraverso il progetto posto in essere nel 2001. Il Consiglio regionale ha finanziato lo sviluppo di quest'idea per implementare le direttive nazionali e per sperimentare un nuovo modo di gestire le politiche pubbliche. Dopo le pubblicazioni e gli entusiasmi iniziali, poco o nulla si è fatto per trasformare un percorso meramente sperimentale in una pratica consolidata.

---

<sup>10</sup> L'indagine di riferimento la *Inquiry into the Regulatory Framework in Scotland* si può ritrovare sul sito [www.scottish.parliament.uk](http://www.scottish.parliament.uk).

<sup>11</sup> Il comitato parlamentare che ha tratto l'inchiesta è un *subordinate legislation committee of the Scottish Parliament*

2. Disegnare l'architettura istituzionale dell'AIR con grande attenzione

Possiamo riscontrare una strutturazione dello strumento molto dettagliata in Scozia. Il disegno degli attori in gioco coinvolti è specifico, e particolarmente dettagliato soprattutto per quanto riguarda la componente di controllo, verifica ed assistenza (IRIS). Sono indicati una serie di persone responsabili che hanno la caratteristica di seguire *step by step* l'implementazione e le eventuali difficoltà che si possono avere nella costruzione di una scheda AIR. Il settore dell'Esecutivo in cui vengono rivolte le politiche per una *Better Regulation* è il dipartimento *Business and Industry*, che ha la caratteristica di avere un contatto maggiore con le problematiche delle imprese.

Il Veneto presenta una scarsa considerazione da parte del potere esecutivo delle politiche per implementare una miglior regolazione, ma allo stesso tempo la tematica è tratta in modo completo dal Consiglio regionale. La sperimentazione è stata ben documentata ed è stato il compito principale svolto dalle Commissioni consiliari permanenti con lo scopo di selezionare nuove metodologie finalizzate a migliorare le informazioni fornite al legislatore e al decisore politico. Particolarmente interessante è stata la risposta sui fabbisogni dei consiglieri regionali di disporre di strumenti adeguati per accedere alle informazioni e quindi per formulare proposte in maniera autonoma e indipendente dall'esecutivo regionale.

3. Programmare la formazione sulla base di analisi dei fabbisogni formativi

Il Consiglio regionale veneto ha aderito ha un corso promosso dal FORMEZ, prima che venisse implementato l'AIR nel suo territorio. La struttura ha coinvolto un incaricato per i diversi Consigli regionali che hanno aderito, successivamente la struttura ha seguito le fasi di implementazione attraverso la figura di un *Advisor*. Bisogna considerare che sono stati condotti anche dei



seminari informativi riguardo al miglioramento del processo regolativi. Non sono però specificata forme di formazione costante o successiva al progetto che implementa la legge 5/99.

Mentre la formazione regionale sulla materia della *Better Regulation* in Veneto si è concentrata maggiormente sugli organismi legislativi, il processo formativo scozzese è gestito dal *Scottish Office* e si è sviluppato dal 2000 al 2004 attraverso una serie di seminari organizzati dall'IRIS anche di tipo itinerante<sup>12</sup>. Diversi incontri erano strutturati su uno stile consultativo, questi sono stati particolarmente importanti per attivare uno scambio d'opinioni anziché dai veri e propri processi d'apprendimento. Il *Summit* organizzato nel 2001 dall'*Improving Regulation Unit* ha seguito la stessa logica, si trattava di un incontro per conoscere le esigenze delle imprese e delle aziende sociali e del terzo settore, anziché un punto d'approfondimento interpretativo dei processi AIR. Molto probabilmente la necessità da parte dell'attore politico e amministrativo di conoscere questo strumento è ridotta. L'AIR è da anni noto, così le esigenze formative degli ambiti culturali anglosassoni sono ridotte. Inoltre, grazie ad un atteggiamento rivolto al *learning by doing*, si considera molto più importante migliorare dagli errori fatti, anziché formare nuovi regolatori senza esperienza.<sup>13</sup> Un utile affiancamento alla formazione degli operatori consiste nelle guide per l'implementazione dell'AIR. La Scozia utilizza lo strumento predisposto dalla BRE a livello centrale che consiste in una serie d'indicazioni particolarmente articolate e chiare per costruire un'AIR, queste prescrizioni concorrono nella preparazione di uno strumento confrontabile, standardizzabile e di facile lettura.

---

<sup>12</sup> Interessante è l'esperienza dei seminari legati al mondo aziendale che si sono tenuti in Edinburgh, Glasgow, Aberdeen and Ayr nel maggio 2000.

<sup>13</sup> Si consulti per indicazioni più precise il sito <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/15242/1455>.

#### 4. Usare metodi d'analisi flessibili ma consistenti

In entrambi i contesti indicati possiamo evidenziare la presenza della metodologia suggerita dall'OCED in modo assai ben indicato. La scheda AIR sulla *Semplificazione della disciplina dell'artigianato*<sup>14</sup> prodotta dal Consiglio regionale ha utilizzato metodi d'analisi quantitativi e qualitativi, ed in particolare l'Analisi Costi/Benefici in modo opportuno ed efficace. Sono stati anche monetarizzati e valutati gli aspetti qualitativi dell'analisi, senza dimenticare quanto questi sono incisivi e insostituibili<sup>15</sup>.

Le stesse condizioni possono essere rilevate nel contesto scozzese, la peculiarità con cui viene fatta l'ACB e i numerosi anni di sperimentazione sono una garanzia per l'attuazione d'analisi sempre più consistenti e indicizzate. L'ACB è stata introdotta solo nel 1998, ciò nonostante le modalità per utilizzarla sono schematizzate e indicate dalla gestione nazionale della BRE. L'unico problema che si potrebbe riscontrare è la mancanza di flessibilità nella gestione degli strumenti, che potrebbero avere gli attori esecutivi in contesti così abituati a standardizzare. In ogni caso quest'eventualità dovrà essere gestita sul momento in base alle singole esigenze rilevate. Una metodologia, che invece sta rivelando sempre maggior successo, è la *quantitative risk assessment*. L'ambito d'implementazione scozzese, ma anche britannico più in generale, rivaluta quest'analisi come molto valida per permettere ai regolatori di capire quali sono i rischi umani ed ambientali di determinati comportamenti regolativi.

#### 5. Sviluppare strategie di raccolta dati e implementarle in modo efficace

I contesti socio culturali di studio hanno dimostrato una certa carenza nei meccanismi di raccolta dati, specie se standardizzati e uniformati. Quest'aspetto non è sufficientemente sviluppato né negli ambienti scozzesi tanto meno in quelli

---

<sup>14</sup> Legge regionale 31 dicembre 1987, n°67.

<sup>15</sup> Si noti per esempio pagg. 47 ss. dell'Allegato 4.

veneti, questo punto rimane uno dei più problematici ed irrisolti. Le strategie sviluppate si sono mosse nella direzione di utilizzare le consultazioni ad ampio raggio, in Scozia soprattutto, oppure di selezionare alcuni esperti nel settore di riferimento per ottenere alcuni dati significativi, attraverso interviste dirette e *focus group*. Sicuramente quest'aspetto deve essere curato e implementato in modo più rigoroso e sistematico per implementare l'AIR con maggior velocità e successo.

6. Canalizzare l'impegno sull'analisi di impatto verso proposte regolative di maggior peso– non disperdere le risorse, soprattutto quando sono scarse

La Scozia non ha considerato questa caratteristica di una buon'AIR, infatti, predispone l'Analisi di Impatto della Regolazione verso tutti quegli atti regolativi che predispongono una *policy* rivolta a imprese private, del terzo settore e sociali senza alcuna discriminazione. L'inchiesta prodotta dallo *Scottish Parliament* ha sottolineato questa carenza, lo *Scottish Executive* utilizza lo strumento senza alcun riguardo della materia che si trova a trattare. Alcuni *Consultation papers*<sup>16</sup>, in risposta all'*Inquiry into the Regulatory Framework in Scotland*, hanno evidenziato che: molto spesso sarebbe opportuno, da parte del decisore politico, valutare quali sono le politiche più significative e quali sono le *policies* che richiedono uno studio più particolare e attento. La necessità di individuare alcuni criteri di selezione, che possano scremare le proposte alle quali applicare l'AIR è uno sviluppo quanto mai utile. I costi di questa valutazione per il governo scozzese, soprattutto ora che si trova a gestire le proprie finanze, sono impraticabili ed inutili, meglio sarebbe utilizzare l'AIR solo per le questioni significative (Sarpi, 2004).

---

<sup>16</sup> *Inquiry into the Regulatory Framework in Scotland Consultation papers* di Radaelli CM. (2005) e Sarpi F. (2004).

Il Veneto, durante la sperimentazione, ha seguito questo principio in modo implicito. Infatti, le risorse destinate per questo congegno di politica regolativa<sup>17</sup>, sono state limitate e di conseguenza gli operatori hanno scelto una materia cruciale, come la *Disciplina dell'Artigianato* per testare le implicazioni normative dell'AIR. La scelta è stata fatta in base alle caratteristiche socio-economiche dell'area e si è cercato di dare un senso profondo a quest'esercizio giacché andava a ispezionare una tematica considerata strategica per la maggior parte delle forze economiche in gioco. Non sono certo mancate le perplessità in sede consultativa delle varie associazioni di categoria, poiché si toccava una materia molto delicata. I dubbi iniziali, comunque, si sono trasformati in una reale volontà di collaborazione per segnalare le disfunzionalità della legge di riferimento e sperare in una svolta migliorativa.

7. Integrare l'AIR con il processo di formazione delle politiche regolative, cercando di fare analisi di impatto all'inizio del processo

L'integrazione dell'AIR con l'intero processo regolativo è una dimensione indispensabile e imprescindibile per far sì che questa disciplina diventi un'abitudine all'interno dello sviluppo di una *Better Regulation*. L'inserimento nel quadro istituzionale richiede la strutturazione di buon programma regolativo e di un sufficiente lasso di tempo (OECD, 2002).

Il Consiglio regionale del Veneto fatica ancora a strutturare delle politiche di *Better Regulation* che sappiano cambiare la mentalità degli operatori italiani, per la maggior parte lontani da questa mentalità e ignari delle potenzialità che si possono ottenere. La cultura giuridica veneta, ma anche italiana, si basa sulla regolamentazione attraverso atti legislativi delle diverse materie e la possibilità di introdurre nuove metodologie che scardinano completamente questa logica

---

<sup>17</sup> Bisogna tener presente che il Veneto gode di un'autonomia politica maggiormente significativa, ma nelle Regioni italiane non è stato introdotto il decentramento fiscale.

trovano dei seri sbarramenti. Ciò nonostante alcuni passi avanti sono stati fatti attraverso il lavoro della Terza Commissione permanente, che ha saputo sensibilizzare il Consiglio attraverso incontri informativi, ed ha stimolato un approccio regolativo nelle *public policies* della Quarta e Quinta Commissione consigliare e della Direzione regionale per i rapporti e le attività istituzionali. La speranza risiede nella lungimiranza del Consiglio e nella possibilità che la sperimentazione continui oltre al progetto proposto, poiché solo il tempo e un adeguato impegno potrebbe produrre dei risultati efficaci ed efficienti.

Il caso scozzese è caratterizzato dalla presenza di una forte rete di interventi e strutture che si affiancano all'AIR, inoltre la cultura anglosassone della regolazione è molto più radicata ed ha una posizione di spicco nella gestione del *policy-making*. Le indicazioni dell'*Improving Regulation Annual Report 2003/2004* evidenziano che gli strumenti per una migliore regolazione sono diversi e che l'AIR si sviluppa in un contesto integrato da diverse tipologie di azioni. Sono, infatti, molto importanti le alternative alla regolazione e i mezzi che permettono di semplificare la macchina burocratica. Uno dei punti di maggior interesse rimangono le consultazioni e l'enfasi data alla riduzione delle barriere per le imprese; l'eredità del periodo conservatore si concretizza nell'importanza che rivestono le opinioni del settore produttivo e tutte le agevolazioni che queste ne possono ricavare dal potere esecutivo.

#### 8. Comunicare i risultati dell'AIR

Questa caratteristica è proprio di entrambi i contesti politici di riferimento, i risultati della sperimentazione veneta sono stati ampiamente pubblicizzati sia a livello interno al Consiglio comunale sia a livello esterno attraverso conferenze e seminari per apprezzare lo sforzo del gruppo di lavoro nella gestione del progetto, con la speranza che questo possa diffondere una nuova sensibilità

verso il problema. Anche la Scozia cerca di far conoscere i risultati delle proprie ricerche, principalmente attraverso la rete telematica che permette un aggiornamento dei dati semplice e veloce. Si può consultare, con particolare facilità, gli AIR presentati anno per anno e gli AIR parziali che si stanno formando *in itinere* proprio in questo momento. Sono, inoltre, rese pubbliche anche le consultazioni con attori politici, economici e non, secondo il principio della trasparenza e della comunicazione che è connotato nello strumento.

9. Coinvolgere cittadini, gruppi, imprese

La Scozia adotta questo concetto con particolare interesse per le imprese, il settore economico, grazie alla sua lunga tradizione liberale, è il settore maggiormente investito dalla regolazione e deve essere agevolato il più possibile nella crescita economica. L'esecutivo deve essere di supporto a quest'obiettivo, dunque sarà pronto ad ascoltare e valutare le proposte di modifica legislativa, oppure di una verifica *ex-ante* dei provvedimenti che si discutono. La logica del coinvolgimento è legata a quella dell'approvazione e del consenso, ed inoltre può risultare determinante al momento dell'attuazione dei processi di *governance*. Anche le consultazioni sono un momento molto sensibile, delicato e giudicato d'estrema importanza dagli ambienti anglosassoni.

Questa propensione alla consultazione e all'attenzione rivolta verso i settori economici coinvolti nelle decisioni è praticamente inesistente nella tradizione culturale veneta. Attualmente, a livello di Consiglio regionale non esiste per tradizione una consultazione tecnica separata da quella politica e volta esclusivamente all'assunzione di dati e all'elaborazione di soluzioni ragionate di modifica delle leggi. Le consultazioni del Consiglio hanno, molto spesso, carattere rituale e sono poco utili all'attività decisionale, ma sono comprese e oramai apprese (Vedovato, 2003). Le consultazioni, invece, richieste dall'AIR

sono di tutt'altro genere ed in un primo momento sono state giudicate con insufficienza. Solo dopo aver sviluppato i primi risultati nella sperimentazione alcuni operatori hanno intuito l'efficacia di questo meccanismo per la qualità della regolazione.

10. Applicare l'AIR sia alle proposte di nuova legislazione che alla legislazione esistente: analisi *ex-ante* ed *ex-post*

Il Veneto ha effettuato un'AIR su una legge già esistente e per questo motivo ha prodotto un approfondito studio della realtà *ex-ante*. All'interno del progetto "Valutazione delle leggi e delle politiche regionali", è stata sviluppata anche un'altra analisi *ex-ante*, che ha permesso agli operatori di considerare questo mezzo capace di rispondere adeguatamente alle esigenze del territorio. L'indagine ha prodotto risultati interessanti per i Consiglieri, che hanno giovato di suggerimenti per snellire la produzione legislativa e per semplificare il loro lavoro. L'Analisi *ex-post* rimane ancora sottostimata dalla compagine regionale e, grazie al breve periodo di sperimentazione, non è stato ancora possibile valutare a pieno gli effetti dell'applicazione dell'AIR. Quest'aspetto necessita di una maggiore considerazione e di essere rivalutato, al fine di identificare i tratti positivi e quelli negativi dell'AIR, e soprattutto di imparare dalle lezioni e dagli errori precedenti.

La Scozia ha invece posto l'attenzione solo da poco sull'analisi *ex-post*, ma ha indicato come necessaria la sua presenza. Per questo è stato istituito il *Regulatory MOT* che permetterà agli operatori di rivalutare le schede AIR ogni dieci anni, facendo in modo che siano sempre aggiornate e costantemente collegate al quadro economico generale. Infatti, un esempio efficientissimo d'AIR proposto in questo momento storico culturale, potrebbe essere inutile e inopportuno quando il contesto socio-economico si modifica. La sfida della

Scozia è la costante correlazione tra le forze economiche che beneficiano dell'AIR e un sistema esecutivo del potere che possa rispondere alle loro richieste con l'obiettivo di una crescita costante e continua.

#### **4.3. Rapporti tra governo centrale e AIR locale: quale differenze tra Veneto e Scozia?**

Gli Stati nazionali giocano un ruolo estremamente rilevante nell'implementazione dell'AIR e nelle *policies on Better Regulation*. L'AIR, infatti, può essere visto non solo come uno strumento tecnico usato per migliorare il sistema di regolazione interna ad un paese, ma anche come un supporto importante per i processi decisionali multilivello<sup>18</sup>. Questo strumento rivela tutto il suo interesse quando misura, attraverso l'ACB e le consultazioni, le esigenze degli attori operanti in un campo ristretto d'azione. In questo modo i soggetti consultati sono quelli coinvolti direttamente nelle trasformazioni ed hanno maggiore interesse ad attuare un piano d'ammodernamento della macchina amministrativa.

Il coordinamento tra le esigenze e le indicazioni generali dello Stato centrale e quello periferico sono tra gli elementi fondamentali, per sfruttare gli aspetti positivi che l'AIR offre. Ci devono essere delle istruzioni chiare e precise da parte del governo che, successivamente, avrà il compito di valutare e utilizzare le proposte dei livelli decentrati. Senza una sorta di standardizzazione si potrebbe incorrere in un numero d'AIR diversi tendenzialmente assurdo<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> A questo proposito si veda Sarpi (2003) che nella sezione 2) *The implementation of Regulatory Impact Analysis in multilevel countries* traccia un profilo interessante dell'argomento.

<sup>19</sup>. Si pensi all'Italia con venti divisioni regionali, ma con un numero di gran lunga maggiore di province, gli esempi AIR potrebbero essere innumerevoli e non certo comparabili. Il risultato sarebbe una lunga serie di studi, che non possono essere la chiave di lettura della realtà.



Un altro punto chiave consiste nell'applicazione corretta della regolazione attraverso i suoi strumenti; questo passo è certamente lasciato alle amministrazioni locali che hanno l'onere, ma anche il potere, di gestire la regolazione in modo diretto. Il compito dello Stato consiste, perciò, nella creazione d'unità dipartimentali di coordinamento che sanno verificare l'operato regionale, spronarlo e supportarlo. Una delle migliori considerazioni a questo riguardo rimane la grande ricchezza degli accordi tra gli enti locali e non nella lotta tra loro per ottenere benefici o finanziamenti. Questo sistema di coordinamento trasversale può solo giovare alla dimensione nazionale ad avere degli ottimi riscontri sulla politica locale (Sarpi, 2003).

Il ruolo del governo centrale in Scozia è d'assoluto appoggio e d'accondiscendenza verso i risultati, che si possono ottenere dall'implementazione dell'AIR a livello locale. Il Parlamento di *Westminster* giudica importante lasciare che tutti gli attori in gioco svolgano uno studio ed un'analisi sugli argomenti che ritengono più rilevanti. Il BRE deve rivelarsi un coordinatore non solo degli AIR nazionali, ma anche di quelli locali, cercando di evitare che i governi subnazionali propongano AIR per lo stesso argomento. La standardizzazione, di certo esiste grazie alle indicazioni fornite dal *Cabinet Office* e dalle guide all'implementazione dell'AIR, ma allo stesso tempo lo *Scottish Executive* ha voluto modificare alcune prescrizioni adattando l'AIR nazionale al proprio contesto locale<sup>20</sup>. Il DAGL, in collaborazione con il DFP (Dipartimento Funzione Pubblica), è l'istituto della Presidenza del Consiglio che ha il compito di coordinamento e verifica dell'operato delle diverse realtà locali. Grazie a questo Dipartimento è stato istituito dal FORMEZ un corso per formare gli attori del governo locale e trasmettere loro i percorsi d'implementazione dell'AIR. Le

---

<sup>20</sup> Si veda per esempio le indicazioni per il test sulle micro imprese.

indicazioni standardizzate fornite durante il corso sono state, però, reinterpretate nel momento della trasposizione del modello teorico nel contesto locale. Le Regioni in Italia conoscono uno sviluppo ed una situazione socio-culturale molto diversa le une dalle altre, è perciò molto difficile per gli operatori seguire gli standard imposti dall'alto, soprattutto in una fase sperimentale, senza ottimizzarli per averne il maggior beneficio nell'area d'interesse. Questo ha comportato la nascita di diversi "modelli AIR", lasciando al governo centrale il difficile compito di analizzarli e confrontarli quando possibile.

L'AIR si concretizza grazie alla volontà imprescindibile del governo centrale che deve essere il promotore e il garante di questo strumento, perché esso possa essere trasposto a livello locale. La Scozia e il Veneto sono stati investiti da questo tipo d'esperienze, in entrambi i casi, il governo è stato promotore e diffusore di questa pratica. La Scozia utilizza l'AIR secondo quanto segnalato dal governo centrale, ma anche prestando attenzione alle indicazioni dell'OECD e dell'UE. In più il BRE ha appoggiato la nascita dell'IRIS, unità di coordinamento degli AIR scozzesi, che può indirizzare, valutare e amalgamare le esperienze locali prima di proporle ad un livello nazionale o comunitario. Quest'ente ricopre una funzione chiave e importante. Il Veneto è stato coordinato ed aiutato dagli sforzi del governo centrale per avviare la sperimentazione AIR, ma non ha certo visto la nascita di un'organizzazione simile all'IRIS. Il territorio regionale veneto ha ancora molta strada da fare prima di poter istituire un servizio analogo; i primi entusiasmi iniziali verso lo strumento sembrano, infatti, diminuiti e la sperimentazione ha avuto dei momenti di stallo. Il processo di stagnazione è dovuto, anche, alla scarsa attenzione data a questo strumento sino al dicembre del 2005; con la legge "Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005"

(vedi Allegato 3) l'argomento della valutazione delle *policies* rientra tra le priorità in termini di *Better Regulation*.

Per quanto riguarda l'incoraggiamento del governo centrale all'implementazione dell'AIR, possiamo vedere che, su questo piano, le due realtà sono diverse. Il Veneto non ha conosciuto una reale spinta all'utilizzo dell'AIR, ma una sorta d'affiancamento ed aiuto proposti dal governo centrale. Le indicazioni riguardo all'importanza ed al valore di questo strumento a livello locale non sono state sufficientemente sponsorizzate. La Scozia, per contro, ha avuto l'esperienza di collaborare con un governo particolarmente esperto nell'elaborazione AIR ed ha potuto beneficiare di un apparato come il BRE, che invita tutti a collaborare con una significativa disponibilità nelle politiche regolative.

Per concludere, è interessante analizzare quali sono state le conseguenze del processo devolutivo sull'implementazione dell'AIR. In una prima analisi, si può osservare che l'autonomia amministrativa e legislativa nelle due aree ha risvegliato un interesse per le politiche regolative mai visto in precedenza. Lo *Scottish Office*, emulando il *Cabinet Office* centrale, ha previsto una sua unità di coordinamento dell'AIR ed ha valorizzato questa pratica attraverso la stesura della guida per migliorare la regolazione<sup>21</sup>. L'interesse per lo strumento in questione è stato riscontrato anche nel Parlamento scozzese appena insediato, attraverso un'indagine conoscitiva<sup>22</sup>, lo *Scottish Parliament* ha valutato l'andamento d'implementazione dell'AIR ed ha investito un impegno notevole nella ricerca di soluzioni sempre più efficaci e moderne di *Better Regulation*. La *devolution* ha quindi stimolato una serie di iniziative anche rivolte a costruire un

---

<sup>21</sup> Si veda il *Scottish Executive - Improving Regulation Annual Report 2003-2004* nel sito <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/>

<sup>22</sup> Si veda *Inquiry into the Regulatory Framework in Scotland* nel sito <http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/subleg/inquiries/regfram/su04-001-regfram.htm>

modello di AIR più legato alle esigenze locali ed ha permesso di valorizzare attraverso le consultazioni gli attori, soprattutto economici, della zona. Per comprendere quest'atteggiamento è indicativo precisare che nel Parlamento scozzese è insediata una maggioranza laburista, la stessa del corrispondente nazionale, e che questa forza politica ha rivolto molta attenzione alla *Better Regulation*, attraverso una rivalutazione e un sistematico ammodernamento dello strumento.

Il Veneto è stato testimone di un particolare interesse verso i processi valutativi delle *policies* proprio in conseguenza della trasformazione politica e amministrativa delle Regioni. L'autonomia amministrativa ha trasformato il bilanciamento dei poteri tra l'esecutivo e il legislativo, quest'ultimo ha, così, scoperto i vantaggi e le nuove possibilità offerte da strumenti come l'AIR; dunque si può affermare che il processo devolutivo ha, anche se indirettamente, stimolato la fase sperimentale dell'Analisi di Impatto. La fase sperimentale è ormai conclusa ma la riforma politico-amministrativa non sembra dare altri stimoli a favore di un miglioramento e di un'implementazione più efficace e più costante dello strumento. La possibilità di gestire autonomamente l'AIR sicuramente offre una serie di vantaggi, tra cui appunto l'attinenza delle materie con il contesto locale e lo sviluppo sensibile ed adeguato della consultazione; ma a questo deve essere collegato un serio incoraggiamento da parte del DFP, poiché autonomia potrebbe significare anche allontanamento dalle indicazioni nazionali e comunitarie a riguardo.

#### **4.4. Unione Europea: un ostacolo o una spinta all'implementazione AIR?**

L'Unione Europea ha negli ultimi trent'anni acquisito sempre più consapevolezza sul ruolo che possono svolgere le entità locali dentro e fuori i confini della Comunità. La dimensione locale, nonostante una diffidenza iniziale, è divenuta un interlocutore privilegiato dell'UE, che ha capito quanto sia più conveniente e proficuo agire sul piccolo contesto locale invece che indirizzare aiuti, finanziamenti e indicazioni solamente a livello statale. L'ottica della *multilevel governance* ha garantito alle Regioni una posizione privilegiata e di potere nei confronti di Commissione, PE e Consiglio, che molto spesso divengono i diretti interlocutori delle istanze regionali. Scozia e Veneto hanno saputo trarre notevoli vantaggi sotto questo punto di vista. Entrambe le Regioni non hanno mancato di costituire un ufficio a Bruxelles ed hanno cercato di acquisire informazioni utili per la loro gestione interna, fare *lobbying* per poter avvantaggiarsi nei confronti di altre strutture rappresentate e per far valere i propri punti di vista e le proprie priorità (Caciagli, 2003).

Uno strumento di valutazione delle politiche come l'AIR è stato considerato dall'Unione come un mezzo efficace ed efficiente, osservando attentamente soprattutto i risultati positivi ottenuti nei paesi anglosassoni che lo implementano sistematicamente. L'AIR proposto dall'UE rispecchia le caratteristiche suggerite dall'OECD (vedi Tab.4) e l'evoluzione di questa metodologia nella regolazione comunitaria dimostra quanto esso sia ritenuto fondamentale per una *Better Regulation* dell'Unione dal livello locale, passando da quello nazionale a quello comunitario. Le indicazioni rivolte sono maggiormente concentrate sui processi interni e sono collegate ai processi di *policy making* dell'Unione, che si trova a gestire un complesso sistema politico. Le caratteristiche della regolazione

comunitaria composta da regole comuni che devono essere applicate dagli ordinamenti nazionali e locali, impongono una progettazione *ad hoc*, che sia appropriata alla specificità del processo decisionale a livelli multipli di responsabilità politica e di governo tipico dell'UE (Radaelli, 2001).

L'intricato intreccio normativo e amministrativo comunitario sono alla base di una risposta in ritardo da parte dell'UE alle sollecitazioni proposte<sup>23</sup> e il suo operato risulta un esempio significativo di intendimenti senza risultati; questo nonostante le indicazioni di Lisbona 2000 sulle qualità della regolazione, sulla riduzione e la semplificazione delle pratiche burocratiche, sulla trasparenza, sulla responsabilità e sull'efficienza.

---

<sup>23</sup> La Commissione emana solo nel 2002 un rapporto che regola le prassi di applicazione dell'AIR nella prassi comunitaria. Si veda Commission of European Communities (2002) *Communication from the Commission on Impact Assessment* (COM (2002) 276 Final, 5 June), Brussels: Commission of European Communities

**Tabella 4: Riepilogo delle raccomandazioni per l’AIR comunitaria**

<b>1. Linee-guida generali</b>
L’AIR è innanzitutto un processo che, pur mettendo capo alla produzione di un documento (la Scheda di Valutazione), non va identificato e ridotto a quest’ultimo. Seguendo le indicazioni dell’OECD, l’AIR prevede:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• una chiara definizione del rischio o del problema che si intende affrontare, esplicitando sia perché è necessaria un’azione legislativa, sia a quale livello di governo la stessa debba essere assunta</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• una descrizione e giustificazione delle diverse opzioni di intervento considerate, includendo le alternative alla regolazione</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• per ogni opzione, l’identificazione delle categorie di soggetti interessati (privati e pubblici) e una valutazione dove possibile quantitativa ma almeno qualitativa, dell’impatto potenziale – espresso in vantaggi e svantaggi – sulle stesse categorie</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• un elenco dei soggetti consultati e delle modalità di consultazione, oltre ai risultati delle consultazioni realizzate</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• una stima del ciclo di vita dell’intervento circa la necessità o meno di prevedere fasi di revisione</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• particolare attenzione all’impatto sulle PMI e su ogni altra categoria di soggetti investita in maniera sproporzionata dall’intervento</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• esplicitazioni circa l’adeguatezza della proposta rispetto all’<i>aquis communautaire</i></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• indicazioni sulle fattibilità della messa in opera, includendo costi e benefici associati alla fasi di implementazione breve o medio-lungo termine</li> </ul>
<b>2. Contenuti di dettaglio, processo e attori</b>
Viene inoltre ribadito che:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• per tutte le proposte regolative devono essere considerate opzioni alternative alla regolazione, includendo i punti di vista degli interessati</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• la Commissione è responsabile delle valutazioni di impatto per tutte le proposte con effetti regolativi</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissione, PE, Consiglio e Stati Membri, imprese, organizzazioni non governative e altre parti sociali devono collaborare per l’elaborazione di criteri chiari finalizzati ad un maggior utilizzo di alternative alla regolazione al livello comunitario</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissione, PE, Consiglio devono assicurare che le opzioni prescelte rispettino i criteri democratici di trasparenza, attendibilità</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commissione, PE, Consiglio devono assicurare che le opzioni prescelte rispettino i criteri di trasparenza, attendibilità e proporzionalità nella formulazione, implementazione e monitoraggio delle opzioni di <i>policy</i> prescelte</li> </ul>

Fonte: Radaelli, 2001, p. 303.

L’introduzione dell’AIR a livello comunitario mostra la fragilità del sistema nel quale la determinazione politica, il monitoraggio, il controllo e gli standard per ottenere delle buone consultazioni mancano. Non esiste infatti un quadro

legislativo unitario di riferimento per l'AIR e una struttura responsabile con poteri vincolanti di coordinamento soprattutto perché l'organizzazione per pilastri, tipica dell'UE, ha favorito la frammentazione gestionale ed amministrativa ed ha sviluppato lo strumento all'interno di riforme rivolte al miglioramento legislativo, fraintendendo gli intenti dell'AIR di governare al meglio le politiche regolative e non legislative (Radaelli, 2004). Le analisi fatte, ancora parziali, si presentano poco scientifiche e con dati ancora parziali di riferimento, una lacuna significativa rimane l'utilizzo prevalente di indagini di tipo qualitativi anziché quantitativo con un elevato grado di approssimazione nei risultati (Radaelli, 2001). Il problema di maggior peso e significato risiede comunque nella struttura istituzionale dell'EU e negli suoi obiettivi prioritari, secondo il Rapporto Mandelkern, infatti:

*“Migliorare la qualità della regolazione è un bene pubblico per se stesso, aumentando la credibilità dei processi di governance e contribuendo al benessere dei cittadini, delle imprese e degli altri attori coinvolti allo stesso modo”* (Burrows N., Carter C., Scott A., Fletcher M., 2004, p.4).

L'AIR è solo uno strumento incastonato in un ampio piano regolativo, con lo scopo di aumentare la legittimità democratica, la responsabilità, e la trasparenza nella regolazione europea. Dunque i primi passi devono essere fatti in direzione di un cambiamento politico istituzionale per garantire all'AIR un campo d'azione legittimato ed un'implementazione credibile e sufficientemente proficua (Radaelli, 2004).



#### **4.4.1 Quale possibile miglioramento dell’AIR comunitaria**

Per superare l’*empasse* dell’AIR a livello comunitario, alcuni studiosi hanno proposto il coinvolgimento di governi locali all’interno di una più ampia strategia regolativa<sup>24</sup>. La proposta di questo gruppo di accademico scozzese ha prodotto un’attenta e specifica analisi sulle iniziative di *Better Regulation* indicate dall’UE ai governi locali e sulle effettive difficoltà in cui si trova la Comunità nel gestire alcuni strumenti, secondo il Rapporto Mandelkern, infatti:

*“L’AIR dovrebbe essere parte integrale del processo politico a livello nazionale e dell’Unione Europea, non un accessorio burocratico”*  
(Mandelkern Group on Better Regulation 2001, p.21).

L’AIR viene quindi rivalutato e rivisitato come strumento utilizzato in modo più efficiente dai governi locali, che in questo caso possono aiutare l’EU a superare parte dei suoi problemi di implementazione interna. Il *Discussion Paper* propone un nuovo sistema per l’Analisi di impatto di tipo integrato con lo scopo di incentivare un miglior modo di produrre le proposte legislative affiancato allo sviluppo di una strategia di miglioramento della *governance*.

Il governo locale potrebbe, soprattutto in una fase *ex-ante* ma non solo, gestire tutto il complesso sistema di consultazioni esterne agli apparati burocratici dell’Unione che invece sono collegati alla imprese, al terzo settore e alla società civile. Molto spesso la Comunità viene vista come un soggetto esterno e lontano dalle problematiche locali, così molti AIR europei vengono svolti senza consultare alcuni attori maggiormente legati al contesto locale. La gestione della raccolta informazione, suggerimenti e dati sostanziali sarebbe

---

<sup>24</sup> Vedi *The Better Regulation Strategy Discussion Paper* all’interno della *sub rosa Discussion*. La *sub rosa Discussion* è un forum di scambio d’opinioni sulla *European policy* sponsorizzato da una informale *partnership* tra lo Scottish Executive e due agenzie per lo sviluppo governativo scozzesi, la *Scottish Enterprise* e la *Highlands and Islands Enterprise*.

seguita in modo più proficuo e diretto a livello locale anziché a quello comunitario e sarebbe seguito il principio di sussidiarietà<sup>25</sup> così caro all'UE.

L'estensione dell'AIR ai governi locali potrebbe avvenire seguendo un procedimento per fasi successive.

- a. Una selezione delle proposte in cui coinvolgere le Regioni precisa, strumentale alle necessità e ben organizzata.
- b. Un meccanismo formale e strutturato che coinvolga gli Stati Membri e le sue unità territoriali autonome attraverso una serie di concordati, per coinvolgere nelle responsabilità di costruzione dell'AIR anche le amministrazioni autonome, allo stesso tempo è necessario una sorta di coordinamento tra le varie regionalità per portare a termine dei processi simili.
- c. La valutazione degli impatti ambientali e sociali delle misure considerate è un aspetto fondamentale per la costruzione di un'analisi in accordo con i principi di Lisbona 2000, soprattutto sono da migliorare la natura degli stessi in modo che possa essere sempre più confrontabile e standardizzata.

I suggerimenti di questi studiosi sono molto interessanti per considerare un diverso punto di soluzione della questione AIR a livello comunitario. La ricerca attraverso la standardizzazione di dati e risultati, certamente provocherà un deformazione del reale contesto di riferimento, infatti i numeri non sempre sono esaustivi nella descrizione del mondo attorno a noi. Ma le proposte prodotte sono innovative e aprono una porta alla *multilevel governance* e alla possibilità di conoscere e sfruttare le opportunità positive che la dimensione regionale può

---

<sup>25</sup> Art 5 TCE, criterio di ripartizione delle competenze fra gli enti originari ed enti associati di rango superiore, in virtù del quale la gestione della cosa pubblica deve essere, in linea di principio, affidata alla struttura più vicina alla cittadinanza; soltanto per quei compiti che per loro natura non possono essere esercitati a livello locale può intervenire, in via sussidiaria, la struttura sovraordinata.

portare. La dimensione locale, come il Veneto o la Scozia, hanno fatto fatica a lasciarsi coinvolgere dai meccanismi comunitari, ma la loro nuova autonomia politica e l'interesse rinnovato che la Comunità potrebbe manifestare nei loro confronti, sarebbe un punto di svolta nell'implementazione di una *Better Regulation* anche a livello locale.



## CONCLUSIONI

La ricerca presenta l'Analisi d'Impatto della Regolazione come uno strumento efficace, utile e che può rilevare i bisogni e le necessità in un determinato campo di studio. L'Unione Europea e l'OECD ne apprezzano i contenuti positivi, le credenziali che una tecnica economica precisa possiede e i tanti campi d'applicazione per migliorare le *regulatory policies*. L'Italia e il Regno Unito presentano, per contro, due diverse realtà che hanno poco o nulla da spartire, la stessa metodologia utilizzata in contesti diversi può avere degli apprezzamenti e dei risultati significativamente diseguali. L'AIR inglese vanta, per così dire, vent'anni d'esperienza e si può considerare una tecnica collaudata. Gli operatori sanno che cosa vogliono ottenere e sfruttano tutte le credenzialità positive che lo strumento possiede. L'Italia, invece, muove i suoi primi passi nella *Better Regulation* e cerca di assorbire indicazioni europee di diffusione delle *Best Practices*, inventando un modo tutto italiano di gestire uno strumento che ha ragione di esistere e svilupparsi soprattutto in un ambiente anglosassone.

La comparazione di questi due contesti, difficilmente accomunabili per esperienza politica e di gestione delle *policies*, è efficace per sottolineare il limite imposto dalle differenze. L'implementazione dell'AIR così come avviene nel contesto britannico non, può essere "copiata" nel territorio italiano senza porsi delle delicate domande sull'efficace e sulla efficienza che questo potrà avere. Le indicazioni dell'UE, però, parlano chiaro sulle caratteristiche positive, soprattutto in termini economici di benefici, che l'AIR ottiene. Il nodo chiave rimane la capacità critica delle amministrazioni di seguire i consigli comunitari, ma anche di calarli nel proprio ambiente di riferimento.

La Commissione ha invitato, anche, a migliorare la qualità della regolazione non solo negli Stati Membri, ma anche nelle loro unità subnazionali per solidificare i processi di *multilevel governance*. Per questo motivo un'analisi incrociata di due contesti locali, che hanno conosciuto entrambi un processo di devoluzione dei poteri più o meno nello stesso periodo, risulta interessante ed istruttiva. Peraltro, il Veneto è stato investito da un'ondata politica d'ispirazione secessionista negli ultimi 15 anni che è stata ispirata dalle richieste di autonomia scozzesi. Questa analogia di manifestazioni indipendentiste permette di costruire lo studio per comparazione e differenze dei due contesti locali. L'analisi dell'AIR senza una precisa indicazione degli sviluppi storico politici del contesto di riferimento non ha ragione d'esistere. Gli aspetti positivi e negativi rispetto alla Caratteristiche (vedi pagg.18-21) proposte dall'OECD può essere capita solo calando le azioni intraprese nella realtà di riferimento.

Tra il Veneto e la Scozia si può segnalare la grossa differenza che esiste nella determinazione di chi svolge l'AIR. In Scozia l'AIR è gestito dal potere esecutivo, lo *Scottish Executive*, similmente a quanto succede a livello nazionale, propone l'implementazione dell'AIR attraverso una guida dettagliata, ne studia i contenuti e le modalità di conduzione dell'Analisi Costi/Benefici. Tra i compiti del potere esecutivo risiede l'organizzazione dell'IRIS e la stesura di rapporti sull'andamento della sua attivazione. In Veneto, il Consiglio regionale, ha scelto di sperimentare l'AIR e di organizzare questo lavoro perché producesse degli effetti positivi all'interno del potere legislativo. Mentre in Scozia i reali fruitori dei benefici ottenuti dall'implementazione dell'AIR sono le realtà economiche locali che possono stimolare dello *policies* per loro accomodanti; in Veneto è il potere legislativo, nella figura dei Consiglieri, che hanno beneficiato dei vantaggi

dell'AIR, potendo usufruire di nuove tracce sulle quali modificare le *regulatory policies* in materia d'artigianato.

Un altro aspetto interessante è stato rivelato nella differenza di processo in cui si utilizza l'AIR. L'Italia in generale e il Veneto in modo più particolare sono legati ad una forte tradizione di *drafting* legislativo, l'esperimento condotto nel Veneto ha rispecchiato in pieno questa consuetudine ed ha utilizzato lo strumento per suggerire delle modifiche ad una legge già in vigore. Sicuramente l'AIR ha avuto un riscontro molto positivo, analizzare con particolare introspezione e generare una comparazione tra opzioni, ha chiarito agli operatori i punti di forza della norma e quelli che hanno creato maggiori problematiche durante la sua implementazione. La Scozia, invece, suggerisce che l'AIR venga sviluppato il prima possibile, quanto ancora un processo regolativo non è stato iniziato e ancora tutti i giochi sono aperti per gli attori coinvolti.

L'aspetto dell'attività di consultazione rispecchia chiaramente i punti prima sottolineati. La Scozia incentiva imprenditori, terzo settore, associazioni per il volontariato a intervenire, a manifestare attraverso dei processi formali le proprie esigenze nella speranza che l'intero processo regolativo sappia ascoltare il fruitore diretto dei benefici, ma anche il primo ad essere colpito degli effetti negativi di una *policy*. Il Consiglio veneto non ha, ancora, saputo diffondere la positività della pratica consultiva. La cultura legalistico-formale dominante non ha saputo dare spazio allo sviluppo di processi di *governance* che possano manifestare l'utilità nell'ascoltare l'interlocutore che per primo conosce il campo in cui verrà dispiegata il provvedimento in discussione. Le consultazioni sono ancora accorte con diffidenza e il contesto culturale di riferimento di certo non aiuta a cambiare la situazione ed ha giovare di questa pratica.

L'OECD è stata molto attiva nel promuovere una discussione serrata sulle *Best Practices* dell'AIR, e anche l'UE sembra seguire la medesima direzione. Stillare una serie di indicazioni (vedi Tab.1) che possano essere seguite e implementate in tutti i contesti. Questo esercizio propone una serie di indicazioni uguali e ottimali per tutti che daranno, una volta seguite alla lettera la ricetta per un ottimale servizio dell'AIR. La segnalazione di tutti i casi migliori e la loro sistemazione in una comoda e anonima tabella da utilizzare all'occorrenza non tiene conto che le caratteristiche dell'AIR devono poi essere calate nel contesto locale in cui sono utilizzate.

Lo studio sviluppato in base alle Caratteristiche dell'AIR proposte dall'OECD è un confronto comparato tra due realtà diverse per molti tratti che hanno studiato e implementato lo strumento secondo le esigenze del loro territorio. La trasposizione senza una *ratio* dell'esperienza scozzese, che sicuramente ha la particolarità di essere maggiormente simile alle indicazioni scarse e impersonali del modello, potrebbe avere degli effetti negativi e improbabili in Veneto. Le conclusioni, che questo studio portano, sono legate ad un processo costante di innovazione amministrativa e istituzionale attraverso *lessons-drawing*. È fondamentale chiedersi cosa insegna l'implementazione AIR nel contesto scozzese, quali sono state le difficoltà e le operazioni ben riuscite e fare lo stesso con il Veneto.

La chiave di lettura, proposta da questo elaborato è di promozione, di un'analisi per contesti. L'idea della comparazione nelle due Regioni di studio, attraverso le caratteristiche considerate ottimali, mostra l'elaborazione singolare dello strumento secondo le esigenze specifiche e secondo una sensibilità particolare. Questo significa che il confronto porta conoscenza e riflessione sulle modalità, anche diverse di analizzare e implementare lo stesso strumento e



potrebbe incentivare un miglioramento riflettendo sulle possibilità proposte. Il concetto dal coltivare e promuovere rimane la capacità studiare, comparare e assorbire buone pratiche da contesti diversi, ma con la capacità interiore di comprendere le diversità all'interno di un particolare contesto socio-culturale ed economico, che può cambiare tutti i parametri.



## ABBREVIAZIONI

ACB	Analisi costi/benefici
AIR	Analisi di Impatto della Regolazione
ANCI	Associazione nazionale Comuni Italiani
ATN	Analisi Tecnico Normativa
BRE	Better Regulation Executive
BRTF	Better Regulation Task Force
BRC	Better Regulation Commission
CCA	Compliance Cost Assessment
CCIAA	Camera di Commercio, Industria e Artigianato
COM	Commissione Europea
Cost.	Costituzione
CPA	Commissioni Provinciali per l'Artigianato
CRA	Commissioni Regionali per l'Artigianato
DAGL	Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi
DDL	Disegno Di Legge
DFP	Dipartimento Funzione Pubblica
IRIS	Improving Regulation In Scotland
LR	Legge Regionale
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PA	Pubblica Amministrazione
PCM	Presidenza Consiglio dei Ministri
PDL	Progetto di legge
PE	Parlamento Europeo
PMI	Piccole e Medie Imprese
RIA	Regulatory Impact Analysis o Regulatory Impact Assessment

RIU	Regulatory Impact Unit
SBS	Small Business Service
SME	Small and Medium Enterprize
SNP	Scottish National Party
SPICe	Scottish Parliament Information Centre
UE	Unione Europea
UNCEM	Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani
UPI	Unione Province Italiane
VAN	Valore Attuale Netto
VIR	Verifica <i>ex-post</i> dell'Impatto della Regolamentazione

## BIBLIOGRAFIA

BALDINI F. (2004), *La devolution in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le regioni*, in "Le Istituzioni del federalismo", n°4 del 2004, Rimini, Maggiolini Editore.

BETTER REGULATION UNIT (1998), *The Better regulation Guide of Regulatory Impact Analysis*, Cabinet Office, London.

BETTINI R. (2000), *Presentazione: dalla legislazione alla regolamentazione amministrativa. La questione d'impatto come questione di drafting sostanziale*, Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione n°4 del 2000.

BOGDANOR V. (1997), *Power and the People. A Guide to Constitutional Reform*, London, Gollancz.

BOMBERG E. E STUBB A. (2003), *The European Union: How does it work?*, Oxford, Oxford University Press.

BULMER S., BURCH M., CARTER C., HOGWOOD P. E SCOTT A. (2002), *British Devolution and European policy-making*, Houndmills, Palgrave Macmillan.

BURROWS N., CARTER C., SCOTT A., FLETCHER M. (2004) *The Better Regulation Strategy*, Prepared for sub rosa Discussion, Brussels.

CACIAGLI M. (2003), *Regioni d'Europa. Devoluzione, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Universale Paperbacks, Il Mulino.

CAMERA DEI DEPUTATI OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE (2005) *Rapporto 2004 – 2005 sullo stato della legislazione*, Xiv Legislatura - 11 Luglio 2005

CARVALE G. (2000), *Devolution scozzese e nuovi assetti costituzionali in Gran Bretagna*, in CARAVITA B. (a cura di) (2000) *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Giampiero Casagrande Editore.

CARVALE G. (2004), *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè Editore.

CARAVITA B. (2002), *La costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli Editore.

CARAVITA B. (a cura di) (2004), *I percorsi del federalismo*, Editoriali di federalismi.it anno 2004/1, Roma, Giuffrè Editore.

CARBONE L. E P. (a cura di) (2004) *Guidelines per la qualità della Regolamentazione, una proposta delle Confindustrie del nord-ovest d'Italia*, Piemonte.

CASALOTTI F. (2001), *I Ministeri e l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)* in DE SIERVO U. (a cura di) "Osservatorio sulle fonti", Giapichelli, Torino.

CASSESE S. (2001), in "L'Unità" del 26 settembre 2001

CASSETTI L. (2004), *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali* in "Le Istituzioni del federalismo", n°1 del 2004, anno XXV, Rimini, Maggiolini Editore.

CATELANI E. E ROSSI E. (a cura di) (2003), *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e l'analisi tecnico-normativa (ATN) nell'attività normativa del governo*, Atti seminario di Studi svoltosi a Pisa il 10 giugno 2002, Milano, Giuffrè.

CAVATORTO S. (2002), *Metodi di consultazione nell'AIR*, Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione n°1 del 2002

CENTO BULL A. (2002), *Verso uno Stato federale? Proposte alternative alla revisione costituzionale* in BELLUCCI P. E BULL M. (a cura di), *Politica in Italia: I fatti dell'anno e le interpretazioni*, edizione del 2002, Bologna, Il Mulino.

CODICI ESPLICATI (2001), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità europea*, Agnano (NA), Ed. Simone.

COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES (2002) *Communication from the Commission on Impact Assessment* (COM (2002) 276 Final, 5 June), Brussels: Commission of European Communities

COMMISSIONE EUROPEA (2001), *La governance europea: un Libro Bianco*, COM(2001) 428.

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, (2003), *Analisi di Impatto della Regolazione. Relazione sui risultati della sperimentazione: L.R. 67/1987 Disciplina dell'artigianato*, Venezia, in "Schede 2.2003", Consiglio regionale del Veneto.

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO, PRIMA COMMISSIONE CONSIGLIARE (2002), *Rapporto sul monitoraggio della legge regionale 13 aprile 2001 n°11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Decreto legislativo n°112/98"*, Venezia, Consiglio regionale del Veneto (VII legislatura).

COUCOLO L. (2005), *Aspetti problematici della legge di semplificazione per il 2005*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it> del 13 dicembre 2005.

D'ATENA A. (2005), *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, Giuffrè.

D'ATENA A. (a cura di) (2003), *L'Europa delle Autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè.

DE FRANCESCO F.(2000), *L'Air nella riforma della regolazione*, Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione n°4 del 2000.

DEPARTMENT OF THE TAOISEACH (2004) *Regulating Better. A Government White Paper setting out six principles of Better Regulation*, Dublin, Stationery Office.

DEWAR S. (2004) *Regulatory Frameworks In Scotland And Other Selected Countries*, Edinburgh, Scottish Parliament Information Centre (SPICE).

DI BENEDETTO M. (2003), *Un "quasi procedimento"*, in GRECO N. (a cura di) (2003), *Introduzione alla Analisi di impatto della regolamentazione*, Roma, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione

DI CESARE R. (2005), *Nuove norme in materia di riassetto normativo: la legge di semplificazione per il 2005 conclude l'esame in Commissione*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it> del 06 maggio 2005.

DOS SANTOS M. (2003) *Managing regulation across levels of government Subsidiarity principle at the European Community level*, in OECD (2003) *Expert Meeting on Regulatory co-operation between levels of government*, OECD Publications, Paris.

ELAZAR D. (1995), *Idee e forme del federalismo*, Milano, Mondadori.

ELLWOOD D. (1997), *La nuova autonomia scozzese*, in "Il Mulino" n°5 del 1997, Bologna, Il Mulino.

ENGLISH R. E TOWNSHEND C. (a cura di) (1999), *The State. Historical and political dimension*, London, Routledge.

ESPOSITO M. (2003), *Chi paga la devolution?*, Roma-Bari, Editori Laterza.

EU COMMITTEE. (2002), *Alternative Regulatory Models towards Better Regulation?*, Brussels: Commission of European Communities.

EUROPEAN COMMISSION (2002) *Action Plan on Better Regulation* (COM(2002)278 final).

FRANCESCONI A. (2000), *Drafting, analisi di fattibilità, AIR: verso la riforma della regolazione*, Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione n°4 de l 2000.

GRECO N. ( a cura di) (2003), *Introduzione alla Analisi di impatto della regolamentazione*, Roma, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

GROPPI T. E OLIVETTI M. (a cura di) (2003), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli Editore.

ISAE (2004), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma, stampato presso la sede dell'istituto.

ISAE (2005), *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma, stampato presso la sede dell'istituto.

ISSIRFA (2003), *Primo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Dott. A.Giuffre .

ISSIRFA (2004), *Secondo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Dott. A.Giuffre .

JACOBS S. H. (1997) An overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries, in OECD (1997a) *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD Publications, Paris.

LA SPINA A. (2000), *L'analisi d'impatto della regolazione: i caratteri distintivi, le tecniche, la ricezione in Italia*, Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione n°4 de l 2000.

LA SPINA A. E MAJONE G.D. (2000) (ed.), *Lo Stato regolatore*, Bologna, Il Mulino.



- LA SPINA A., CAVATORIO S. (a cura di) (2000), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Ruppertino, Soveria Mannelli.
- LANZALACO L. E MAFFIO R. (2001), *La valutazione ex ante ed ex post per il miglioramento del processo di formazione delle leggi regionali*, Atti del Seminario di Studio, Venezia 1 ottobre 2001, Serie "Documenti 1.2002", Consiglio regionale del Veneto.
- LANZALACO L. E MAFFIO R. (2002), *Ricognizione e valutazione degli strumenti di rendicontazione a disposizione del Consiglio regionale del Veneto*, Venezia, Consiglio regionale del Veneto.
- LEYLAND P. (2000), *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?* in "Le Regioni", n°2 del 2000,.
- LUPO N. (2002), *La nuova direttiva sull'AIR: passi avanti o passi indietro?*, in "Giornale di diritto amministrativo", n°1 del 2002, p.13 ss.
- MAJONE G.D. (1994) 'The rise of the regulatory state in Europe', *West European Politics*, 17(3): 77-101.
- MAJONE, G D. (1997), 'From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance', *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-68.
- MAJONE, G.D. (1996) (ed.), *Regulating Europe*, London, Routledge.
- MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION (2001), Final Report.
- MASCIA M. (2001), *Il sistema dell'Unione Europea. Appunti su storie attori processi*, Padova, CEDAM.
- MESSINA P. (1997), *Globalizzazione. Cultura. Federalismo*, in «Teoria Politica», n°3, pp.37-54.
- MESSINA P. (2001), *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia-Romagna a confronto*, Torino, UTET.
- MESSINA P. (a cura di) (2004), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.
- MOMIGLIANO S., GIOVANETTI NUTI F. (a cura di) (2001), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Ruppertino, Soveria Mannelli.

MORRONE A. (2003), *Appunti sulle "norme generali" (dopo il progetto di "riforma della riforma")*, in "Le Istituzioni del federalismo", n°3 del 2003, Rimini, Maggiolini Editore.

NAGEL KJ. (2004), *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in "Le Istituzioni del federalismo", n°1 del 2004, Rimini, Maggiolini Editore.

NAO (2004), *Evaluation of Regulatory Impact Assessment Compendium Report 2003-2004*, House of Commons, London.

NATALINI A. (2000), *La sperimentazione dell'AIR a livello statale*, Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione n°4 del 2000.

NUCLEO DI SEMPLIFICAZIONE DELLE NORME E DELLE PROCEDURE (2001) *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*, in GU serie generale, suppl. ord. al n°55 del 7 marzo 2001, 12 ss.

OECD (1995a) *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the quality of government regulation*, OECD Publications, Paris.

OECD (1997) *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD Publications, Paris.

OECD (2001) *Regulatory reform in Italy*, OECD Publications, Paris.

OECD (2001), *Improving policy instruments through impact assessment*, OECD Publications, Paris.

OECD (2002) *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, OECD Publications, Paris.

OECD (2004) *Regulatory Impact Analysis Inventory*, OECD Publications, Paris.

OECD (2005), *Recommendations for regulatory quality and performance*, OECD Publications, Paris.

OLIVETTI M. (2003) *Talking about devolution*, in GROPPI T. E OLIVETTI M. (a cura di) (2003), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli Editore.

POGGESCHI G. (1998), *La devolution in Scozia* in "Le Istituzioni del federalismo", n°5 del 1998, Rimini, Maggiolini Editore.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (2001) *Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)*, Circolare di supplemento alla G.U.n°55 del 7 marzo 2001.

RADAELLI C. SILVA F. (1998), *Le parole chiave della regolazione*, in BOITANI A. E SILVA F. (1998) *Competitività e Regolazione*, Il Mulino, Bologna.

RADAELLI C.(2001) *Regulatory impact analysis in comparative prospective*, Soveria Mannelli (Catanzaro), Rubbertino Editore

RADAELLI, C.M. (2004) "The diffusion of regulatory impact analysis: Best practice or lesson-drawing?", *European Journal of Political Research*, 43(5) August: 723-747.

SARPI F. (2002), *L'applicazione dell'analisi costi benefici all'Air*, Riv. Trim. di Scienza dell'Amministrazione n°1 del 2002.

SARPI F. (2003) *Report on the Implementation of Regulatory Quality Instruments in Multilevel Countries*, in OECD (2003) *Expert Meeting on Regulatory co-operation between levels of government*, OECD Publications, Paris.

SAVINI G. (2002), *L'analisi di impatto della regolamentazione nella nuova direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 settembre 2001*, Studi Parlamentari e di politica costituzionale, n°136-137 del 2002

SFORZA T. (2003) *Analisi di impatto della regolamentazione: i risultati della sperimentazione e le prospettive*, FORMEZ.

SIGMA (2004), *Regulatory Management Capacities Detailed Project Description*

TAYLOR B., COURTIS J. E THOMSON K. (a cura di) (1999), *Scotland and Wales: nations again?*, Cardiff, University of Wales Press.

TORRE A. (2000), *On Devolution. Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico* in "Le Regioni", n°2 del 2000,.

TRIPALDI M. P. C. (1999), *Le strutture preposte alla valutazione della qualità degli atti normativi del governo nelle recenti novità legislative e regolamentari*, in DE SIERVO U. (a cura di ) "Osservatorio sulle fonti", Giapichelli, Torino

VALENTE R. (a cura di) (2003), *L'attuazione della riforma Bassanini da parte della Regione Veneto*, Venezia, Consiglio regionale del Veneto (VII legislatura).

VANDELLI L. (2002), *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino.

VANDELLI L. (2004), *Regioni ed Europa: un'introduzione*, in "Le Istituzioni del federalismo", n°1 del 2004, Rimini, Maggiolini Editore.

VEDASCHI A. (1999), *La devolution of powers in Scozia e Galles*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", .

VEDOVATO P. (2003), *Le esperienze di Analisi di Impatto della regolamentazione in Veneto*, Atti del Convegno "La Qualità della regolamentazione: casi italiani e confronti internazionali", Napoli (Maschio Angioino) 8 e 9 ottobre 2003, in ITER Legis N. 2-3/2004 Marzo Giugno 2004

VEDOVATO P. E ZANON R. (2002), *Attività di supporto ai processi decisionali. Esperienze in atto presso il Consiglio regionale del Veneto* in "Le Istituzioni del federalismo", n°6 del 2002, anno XXIII, Rimini, Maggiolini Editore.

VIESTI G. E PROTA F. (2004) *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.

### Siti Web consultati:

<http://taoiseach.gov.ie/>

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>

<http://www.betterregulation.gov.uk/index.asp>

[http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria\\_guidance/index.asp](http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/ria_guidance/index.asp)

<http://www.cantieripa.it>

<http://www.consiglioveneto.it>

<http://www.europa.eu.int/comm>

<http://www.europa.eu.int/comm/eur-lex>

<http://www.federalismi.it>

<http://www.formez.it>

<http://www.gildacentrostudi.it/>

<http://www.ilsole24ore.it>

<http://www.oecd.org/>

<http://www.pubblicaamministrazione.it>

<http://www.regione.veneto.it/channels>

<http://www.regioni.it>

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/>

<http://www.scottish.parliament.uk>

<http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/subleg/inquiries/regfram/su04-001-regfram.htm>

<http://www.senato.it>

<http://www.sigmaweb.org/>

<http://www.valutazioneitaliana.it/premi.php>



**ALLEGATI**