

GIUSEPPE COCO, MARIO MARTELLI, FRANCESCO SARPI

**STRUMENTI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA
REGOLAMENTAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE**

**L'ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAZIONE
NELL'ESPERIENZA APPLICATIVA IN ITALIA**

INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUZIONE | 1 |
| 1. ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO..... | 2 |
| 2. LE ESIGENZE E GLI OBIETTIVI DI UN INTERVENTO REGOLATIVO | 3 |
| 3. L'AMBITO DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE | 16 |
| 4. LE OPZIONI DI REGOLAZIONE..... | 19 |
| 5. L'ANALISI ECONOMICA DELLA REGOLAZIONE: VALUTARE E STIMARE VANTAGGI E SVANTAGGI DELLA REGOLAZIONE | 32 |
| 6. L'ANALISI ECONOMICA DELLA REGOLAZIONE: LA DIMINUZIONE DEGLI SVANTAGGI..... | 50 |
| 7. IL COINVOLGIMENTO DEI DESTINATARI DELLA REGOLAZIONE: LA CONSULTAZIONE NELL'AIR | 57 |
| 8. STRUMENTI SPECIFICI PER L'ATTUAZIONE DELLA REGOLAZIONE.... | 61 |

INTRODUZIONE

Nelle pagine che seguono si illustra il percorso di analisi di impatto come si è andato effettivamente sviluppando nella concreta esperienza operativa e formativa che si svolge in Italia, dalla fine del 2001, nell'ambito di progetti che vedono coinvolto il Dipartimento della Funzione pubblica: pertanto il DOCUMENTO¹ illustra e spiega i passaggi logici fondamentali correlati all'utilizzo dell'AIR, così come tale strumento viene proposto e utilizzato dagli scriventi per l'attuazione dell'AIR a livello internazionale, nazionale e regionale al fine di mettere il *decisore nella condizione di scegliere la soluzione migliore per la sua collettività*. I *passaggi logici* individuati e illustrati nel Documento sono i seguenti:

1. Analisi del quadro normativo di riferimento.
2. Rilevazione delle esigenze che sollecitano un intervento di regolazione.
3. Definizione degli obiettivi e della logica d'intervento.
4. Individuazione dell'ambito dell'intervento.
5. Elaborazione delle possibili opzioni di regolazione, con analisi dei relativi *pro e contra* e valutazione dell'impatto economico delle opzioni attuabili.

Il DOCUMENTO è quindi dedicato alla descrizione delle diverse azioni di cui l'AIR si compone, con particolare enfasi sulla i) determinazione degli obiettivi e della logica d'intervento nella quale "vive" la regolazione, ii) la formulazione delle opzioni e l'inquadramento dei termini di base dell'analisi economica.

La parte del Documento relativa alla analisi economica delle opzioni presenta anche un capitolo relativo la valutazione della regolazione in termini di diminuzione dei costi della regolazione stessa. In tale capitolo si introduce il modello olandese dello *Standard Cost Model* (SCM Model, <http://www.compliancecosts.com/>) e la sua

¹ Ancora oggi, un riferimento importante per l'elaborazione di questo DOCUMENTO è costituito dalla "Guida alla Sperimentazione dell'analisi di Impatto della Regolamentazione", testo elaborato a dicembre 2000 dagli esperti del progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica coordinato da A. La Spina. Altresì, un altro riferimento è costituito dal documento "Linee Guida per l'attuazione dell'Analisi d'Impatto della Regolamentazione nella Regione Basilicata", Febbraio 2005, redatto da A. La Spina e M. Martelli per conto della Giunta della Regione Basilicata. Un terzo riferimento operativo è costituito dal documento "RIA Guidelines on Regulatory Impact Analysis for Serbia" redatto a luglio 2005 da M.Martelli e F.Sarpi per conto della *Investment Climate Unit – World Bank Institute, Wa.*

applicazione italiana costituita dalla Misurazione degli Oneri Amministrativi (Modello MOA, <http://www.moa-regolazione.it/>) attualmente in fase di sperimentazione per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il Documento è completato da un capitolo che illustra il legame tra Consultazione e AIR e da un capitolo che illustra alcuni strumenti operativi (scelta dello strumento tecnico di regolazione, Monitoraggio e valutazione della regolazione, proposta di una struttura per l'attuazione dell'AIR).

1. ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Per avere un'idea chiara e precisa dell'intervento che si desidera attuare e, soprattutto, delle peculiarità attuative che lo caratterizzeranno è di fondamentale importanza realizzare uno screening preliminare relativo a tutta la normativa vigente che si riferisce all'argomento in esame.

L'amministrazione dovrà pertanto individuare le norme che, direttamente e/o indirettamente, influenzano e disciplinano la regolamentazione in questione. Tale analisi non dovrà limitarsi al solo panorama legislativo italiano (nazionale e regionale) ma anzi, sarà di particolare importanza estendere lo sguardo alle norme vigenti in altri contesti con caratteristiche ordinamentali simili nonché alle direttive espresse in merito dall'Unione Europea.

E' poi particolarmente rilevante individuare e analizzare come altre amministrazioni nazionali e regionali si stiano organizzando o cosa abbiano fatto per agire in chiave regolatoria su temi giudicati rilevanti. E ciò ha una importanza specifica ai fini della definizione della logica dell'intervento di regolazione nonché per derivare un sistema di valori di riferimento e di confronto che dovranno assumere gli indicatori (si veda il Paragrafo 2.5).

2. LE ESIGENZE E GLI OBIETTIVI DI UN INTERVENTO REGOLATIVO

2.1. LA RILEVAZIONE DELLE ESIGENZE

L'intervento di regolazione deve sempre essere motivato da specifiche esigenze di stampo sociale, economico e giuridico. L'Amministrazione proponente dovrà, quindi, realizzare un'analisi tesa a fornire un **quadro chiaro e preciso delle circostanze** che la spingono a proporre una revisione ovvero una creazione *ex-novo* di normativa per il settore in esame. L'esercizio del quale l'amministrazione cura l'esecuzione in questa fase, è quello di una **ANALISI DI CONTESTO** fortemente collegata a una rilevazione quantitativa.

La motivazione dell'intervento deve ragionevolmente tenere conto delle **aspettative dei soggetti pubblici e privati interessati**, anche eventualmente differenziandole da quelle alle quali l'intervento dovrebbe dare risposta ad avviso dell'amministrazione proponente. Nel rispetto della trasparenza che deve caratterizzare l'AIR, nel presentare il quadro delle esigenze si dovrà sempre specificare il **soggetto manifestante** l'esigenza in questione e la fonte dalla quale tale informazione è stata ricavata (individuazione autonoma, suggerimento di amministrazioni e/o soggetti diversi, pubblica manifestazione, risultato delle attività di consultazione).

L'obiettivo finale cui si vuole giungere è comunque quello di una **regolazione** che, rispettando i criteri di efficienza ed efficacia, **modifichi positivamente dei comportamenti** così da **rispondere in modo puntuale ai bisogni della popolazione di riferimento**.

Con il termine *bisogni* si intendono non soltanto “le esigenze direttamente quantificabili perché oggetto di scambio sui mercati ma anche quelle solo indirettamente desumibili e che comunque modifichino l'utilità degli stakeholders.. In particolare, l'attenzione andrà concentrata sull'erogazione dei servizi connessi con la regolazione in esame e sulla loro capacità di soddisfare la domanda sia in termini quantitativi che qualitativi.

La vera innovazione introdotta dall'AIR è il tentativo di includere in una rigorosa analisi di stampo *quantitativo*, variabili che riflettano la variazione del benessere che la situazione oggetto di studio induce negli *stakeholder*. Si tratta di esprimere in termini **quantitativi** e **controllabili**, ovvero quantificabili e confrontabili, **variabili di tipo intangibile**. Lo sforzo al quale è chiamato il gruppo di lavoro AIR è, quindi, quello di quantificare le variabili qualitative raccolte, approssimandole con quelle variabili (quantitative) che sono ad esse maggiormente connesse o la cui influenza risulta essere particolarmente rilevante. Nei casi in cui il provvedimento in esame voglia evitare un pericolo, l'amministrazione dovrà fornirne una *stima probabilistica* del **rischio** a carico dei destinatari. Pertanto, il rischio o i rischi devono essere individuati e, laddove possibile, quantificati, avendo sempre cura di riferire tale stima a dati attendibili e a fonti accreditate ovvero di specificare il percorso logico seguito.

2.2. LE NECESSITÀ INFORMATIVE PER L'AIR

Una corretta attuazione dell'AIR non può prescindere dal reperimento² di una grande varietà di dati specifici, relativi alla normativa, ai bisogni dei destinatari (espresi e no), all'ambiente d'azione della nuova normativa, alla disponibilità di risorse umane e finanziarie, etc... . Gli anni di sperimentazione dell'AIR in Italia hanno evidenziato le grandi difficoltà vissute dalle diverse amministrazioni coinvolte, nelle fasi di reperimento dei dati necessari alla realizzazione dell'analisi. Tali difficoltà hanno la loro ragion d'essere *non tanto nella scarsità dei dati a disposizione, quanto nella scarsa abitudine delle amministrazioni a ragionare in termini quantitativi* e, di conseguenza, a reperire dati o ad usare dati di cui esse già dispongono. Tale atteggiamento si riflette, inoltre, in una scarsa attitudine delle stesse amministrazioni a organizzare in maniera sistematica e funzionale i propri dati interni, cosa che, come è intuitivo dedurre, comporta una rilevante perdita di informazioni e, spesso, una duplicazione del lavoro già svolto.

Con il tempo, la diffusione dell'utilizzo dell'AIR induce l'acquisizione di una *mentalità quantitativa* nei soggetti operanti nelle amministrazioni grazie alla quale le operazioni di organizzazione e reperimento dei dati necessari alla regolamentazione (e non solo) saranno più rapide e soprattutto, efficienti. Nei paragrafi che seguono si indicano le diverse fonti dei dati utilizzabili dalle amministrazioni, mostrandone pregi e difetti e delineando, per quanto fattibile, un possibile approccio al reperimento dati che le amministrazioni possono adottare al fine di ottimizzare, nel breve ma soprattutto nel lungo periodo, il loro lavoro di ricerca.

2.2.1. Rilevazione diretta o indiretta

Una prima, grossolana distinzione da fare, con riferimento alle fonti, riguarda il tipo di rilevazione: *diretta* o *indiretta* (altresì detta *secondaria*). Un'informazione viene definita **DIRETTA** quando è il risultato di una speciale indagine specificatamente pensata

e realizzata *ad hoc* per un preciso scopo, mentre si definisce **INDIRETTA** quando è stata ricavata da dati già raccolti (per scopi diversi da quello corrente), eventualmente *rielaborati*.

1. Se realizzata nel rispetto delle opportune regole statistiche di rilevamento, un'**INDAGINE DIRETTA** permette di ricavare dati più precisi e, di conseguenza, più pertinenti ai fini dell'indagine. Una tale rilevazione presenta però, nella maggior parte dei casi, dei costi particolarmente elevati, specie se, come nel caso di normative regionali e nazionali, la realtà da indagare risulta essere particolarmente complessa. Essa, inoltre, per produrre dati robusti, deve essere condotta da personale opportunamente formato, che sia a conoscenza delle opportune metodologie statistiche e le sappia implementare: nella maggior parte dei casi, è, in pratica, necessario l'utilizzo di personale esterno il cui impiego va a gravare ulteriormente sui costi dell'AIR. Di conseguenza i dati che le amministrazioni utilizzano per l'AIR sono, generalmente, di tipo indiretto, a discapito, spesso, della completezza e/o pertinenza informativa. Il ricorso alla **consultazione** può, in qualche modo, sopperire a tali svantaggi, soprattutto in quegli ambiti d'azione della normativa che risultano particolarmente difficili da investigare per via indiretta.
2. I dati **INDIRETTI** possono essere estrapolati da archivi di tipo *amministrativo*, *statistico* o di *altro tipo*. Gli **archivi amministrativi** sono quegli archivi in cui sono raccolti i dati che le pubbliche amministrazioni registrano per un espletamento più efficiente delle loro attività. Tali dati, con opportune elaborazioni, possono essere utilizzati anche a fini di misurazione, e quindi, anche nel corso dell'AIR. Esempi classici di archivi di questo tipo sono: il Casellario generale dei pensionati (INPS), l'Archivio delle istituzioni private (Prefetture, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia), il Registro delle Organizzazioni di Volontariato (Amministrazioni regionali) etc.... Alcuni autori distinguono le fonti amministrative in *interne* (qualora i dati siano stati raccolti dalla stessa amministrazione in precedenti occasioni) ed *esterne* (quando le

² Per la problematica inerente la raccolta dati, si veda N. Zamaro "Linee Guida per l'attuazione dell'Analisi d'Impatto della Regolamentazione nella Regione Basilicata", Allegato 2, cit.

informazioni sono state raccolte da altri enti pubblici). I dati provenienti da archivi di questo tipo presentano una serie di caratteristiche: la loro acquisizione è generalmente semplice e di costi ridotti, il loro grado di pertinenza è elevato (in caso contrario essi non vengono presi in considerazione) e sono, generalmente, affidabili. La raccolta di simili dati non è però regolata da alcuna metodologia generalizzata: questo rende spesso difficile la comparazione tra dati provenienti da archivi diversi. Gli **archivi statistici**, invece, riuniscono tutti i dati che gli enti ufficialmente autorizzati a farlo hanno raccolto secondo metodologie e tecniche rigorosamente statistiche.

Fanno parte di questa categoria tutti gli archivi messi a disposizione dagli uffici regionali, nazionali (ISTAT) e comunitari (EUROSTAT) di statistica e dagli uffici inseriti nel sistema SISTAN (enti e amministrazioni locali e uffici periferici di amministrazioni pubbliche centrali e previdenziali). I dati contenuti negli archivi statistici sono il frutto di ricerche statistiche realizzate nel rispetto delle definizioni, classificazioni e metodologie ufficialmente suggerite dai principali enti di statistica; essi sono, pertanto, altamente affidabili e massimamente comparabili tra di loro, anche se risultano spesso troppo generici ai fini dell'analisi AIR. Essendo dati pubblici, la loro acquisizione è, generalmente agevole e di costo limitato.

Un'**altra fonte di dati** per le amministrazioni è costituita dall'insieme degli archivi disponibili presso le Università, centri privati di studio ed organizzazioni (imprenditoriali e sindacali) settoriali. Tali dati, qualora identificati, sono particolarmente pertinenti e di soddisfacente affidabilità. L'accesso risulta però spesso difficile e la loro acquisizione poco agevole. Per un discorso analogo a quello fatto per i dati contenuti in archivi amministrativi, la loro comparabilità risulta, inoltre, spesso scarsa.

2.2.2. Le conseguenze della raccolta dati per l'AIR

Da quanto detto emerge la possibilità che le fonti a disposizione delle amministrazioni in fase di raccolta dati siano molteplici e la scelta di una fonte piuttosto che di un'altra abbia delle conseguenze in termini di qualità e di costi sui risultati che si ottengono. Potrebbe, quindi, essere utile per le amministrazioni, organizzare la raccolta informativa dei dati necessari in maniera rigorosa e sistematica. Ciò che si suggerisce è di effettuare una preliminare azione di identificazione dei dati necessari a una corretta conduzione dell'AIR, dalla quale far emergere per ciascun dato individuato come necessario: i) la fase in cui si pensa di utilizzare tale dato; ii) la possibile fonte dal quale ricavarlo; iii) il tempo previsto per la sua acquisizione. Una simile organizzazione del lavoro di raccolta dati permetterà alle amministrazioni di avere, da subito, una chiara idea del proprio fabbisogno informativo e, in via indicativa, del costo che dovrà essere sostenuto per soddisfarlo. In questo modo le amministrazioni potranno orientare le proprie scelte verso quelle soluzioni che risultano più efficienti dato il contesto specifico.

Sarebbe inoltre particolarmente utile che le Amministrazioni iniziassero a sistematizzare i dati raccolti nelle diverse occasioni o, in via preventiva, iniziassero a predisporre opportune tecniche (meglio se generalizzate e, quindi, estendibili ad ogni amministrazione) di raccolta e sistematizzazione dei dati. In questo modo, nel corso degli anni, si andrebbero a formare dei veri e propri archivi contenenti dati omogenei e, presumibilmente, pertinenti.

Infine è bene sottolineare che, in fase di scelta delle fonti da utilizzare, è necessario che l'amministrazione consideri, con attenzione, gli obiettivi che persegue attraverso la sua indagine. La raccolta delle informazioni, infatti, deve fornire un supporto quantitativo all'analisi della situazione sulla quale la normativa deve intervenire. Nel caso di informazioni relative agli *standard* vincolanti per l'azione degli individui e della società nel suo complesso, i dati a disposizione potrebbero essere molteplici e la scelta di una fonte piuttosto che un'altra potrebbe distorcere i risultati dell'analisi (basti pensare agli indicatori di stampo socio-economico: povertà, educazione, accesso ai servizi etc.). Allo stato attuale di attuazione dell'AIR non sono

ancora state emanate specifiche direttive al riguardo. La scelta, quindi, è affidata alla capacità di analisi e di comprensione delle specifiche finalità perseguite dall'AIR per l'Amministrazione.

2.3. LA LOGICA DI UN INTERVENTO DI REGOLAZIONE: L'ARTICOLAZIONE DEGLI OBIETTIVI E IL QUADRO LOGICO DI UN INTERVENTO

L'AIR è uno degli strumenti a disposizione del decisore pubblico che voglia dotarsi di un modello complessivo di programmazione al fine di “*adottare decisioni coordinate e coerenti di politica economica*”³.

Fra le esperienze teorico operative più avanzate per quanto concerne i “modelli di programmazione” c'è quella della “*Programmazione per progetti*” che vuole essere il momento finale di un'attività di programmazione di un sistema economico in cui si parte dalla programmazione macroeconomica per passare a una programmazione settoriale e finire alla programmazione per progetti. In particolare, la programmazione a livello di progetto è tenuta a rispettare le scelte prioritarie all'interno di ciascun settore, così come a loro volta le scelte settoriali devono rispettare le priorità dell'intervento pubblico nel quadro delle scelte a livello di programmazione macroeconomica⁴.

Una “seria” programmazione per progetti comporta quindi l'inclusione nel *Programma di governo*, di attività che oltre ad aver superato l'analisi di priorità intrasettoriale sono state oggetto di studi di identificazione e/o prefattibilità tali da giustificare l'appartenenza al piano di investimento. All'interno di una “*programmazione decentrata per progetti*” com'è quella dove si colloca l'AIR in Italia,

³ N. ACOCELLA, *Fondamenti di politica economica*, Carocci, Roma, 1999, p. 282.

⁴ La definizione di progetto coerente con questo modello di programmazione è quella per cui un progetto è “*un insieme di attività con cui si utilizzano risorse scarse con il fine di ottenere benefici differiti nel tempo*”. Si veda a riguardo, G. PENNISI e altri, *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, IPZ, Roma, 1991. Nell'applicazione di questo modello occorre sottolineare due aspetti: i) la scarsità delle risorse disponibili comporta, una volta effettuata la scelta di un progetto, l'esclusione di altri progetti in competizione per le stesse risorse ii) l'altro aspetto rilevante è la natura “*intergenerazionale*” di qualunque progetto, che sta a dire che, maggiore è la quantità di risorse allocate su un progetto e tanto più lontane sono le generazioni che trarranno beneficio dal progetto stesso.

a livello nazionale e a livello regionale, l'obiettivo dell'attività di valutazione è quello di verificare il raggiungimento degli obiettivi di programmazione assunti dal decisore politico⁵. A tal fine, l'attività di valutazione viene realizzata nelle diverse fasi del ciclo del programma con obiettivi e modalità procedurali differenti:

1. Al momento della **PROGRAMMAZIONE**, la valutazione *ex-ante* ha lo scopo di pervenire a un Programma di interventi *realizzandi* coerenti con gli obiettivi della programmazione stessa, quantificandone e qualificandone i termini di realizzazione.
2. La **VALUTAZIONE INTERMEDIA** ha lo scopo di verificare il corretto andamento del Programma, di individuare e trovare soluzioni a eventuali problemi, nonché di ri-programmare le attività in funzione dell'evoluzione del contesto di riferimento.
3. La **VALUTAZIONE FINALE**, cioè a conclusione del Programma, ha lo scopo di verificare la rispondenza del realizzato rispetto al programmato e degli impatti prodotti rispetto a quelli attesi. Attraverso un'opportuna capitalizzazione dell'esperienza acquisita, la valutazione finale è in grado di fornire indicazioni per la programmazione delle attività future.

In generale, tutta l'attività di valutazione, in qualsiasi fase del ciclo del progetto, richiede un'adeguata organizzazione dei termini di base relativi al Programma stesso: obiettivi, attività, ipotesi e condizionamenti. La metodologia proposta per inquadrare in modo organico una serie di progetti ricompresi in un programma di intervento è quella del Quadro logico (QL) o *Logical Framework*⁶, sia per il modo in cui l'analisi è strutturata, sia per la terminologia utilizzata. Con il QL, le analisi dei bisogni e degli obiettivi sono gli elementi determinanti nella scelta della strategia da adottare (*Box 1*).

⁵ Per un'applicazione della metodologia del "Quadro logico" alla programmazione si veda M. MARTELLI "Una metodologia per la valutazione *ex-ante* degli investimenti in sanità" in M. MARTELLI e altri membri del NVIIPP del Ministero della salute, *La programmazione sanitaria*, Materiali Formez, area Editoria e Documentazione, Roma, Giugno 2005.

⁶ Per maggiori informazioni relative al Quadro Logico ed al suo utilizzo in fase di progettazione si veda: COMMISSIONE EUROPEA, "Project Cycle Management - Manual", Marzo 2001.

BOX 1 - LA METODOLOGIA DEL QUADRO LOGICO

Il **Quadro Logico** è uno strumento operativo che permette di razionalizzare il processo decisionale nell'ambito della programmazione e di esporlo in maniera sintetica ma chiara. La tecnica del QL consta di una serie di passaggi logici che, attraverso lo sviluppo di una rigorosa analisi a tutto tondo della realtà in cui il progetto dovrà essere attuato, determinano la soluzione più efficace ed efficiente. Tale soluzione è rappresentata attraverso una matrice, detta *matrice del QL*, che sintetizza l'intero progetto. Il primo passo è la realizzazione di una rigorosa **analisi dei problemi** grazie alla quale, attraverso il coinvolgimento delle realtà sociali ed economiche a diverso titolo coinvolte nel futuro progetto, sono individuati i principali problemi/disagi/bisogni avvertiti, avendo cura di evidenziare le relazioni di causa ed effetto al loro interno. Il passo successivo è l'**analisi degli obiettivi** in cui, a partire dai problemi precedentemente indicati, vengono rigorosamente individuati i risultati che si desidera ottenere, distinguendoli in **obiettivi generali, specifici e risultati attesi**. I *target* così individuati sono legati da una stretta relazione di tipo ascendente in modo tale che, il raggiungimento di tutti i risultati attesi è condizione *sine qua non* per il raggiungimento degli obiettivi specifici, mentre il perseguimento di questi ultimi, come verrà meglio espresso successivo paragrafo, concorre al raggiungimento dell'obiettivo generale. L'avvenuto raggiungimento di ciascun *target* è monitorato attraverso l'identificazione di specifici **indicatori oggettivamente verificabili**, ed è subordinato al verificarsi di particolari **condizioni esterne**, circostanze non direttamente influenzate dal progetto il cui mancato verificarsi potrebbe ostacolare l'efficacia e l'efficienza.

La pluralità/concatenazione dei programmi e i diversi livelli di programmazione richiedono il coinvolgimento attivo di più operatori, il coordinamento degli strumenti operativi e delle competenze istituzionali e pertanto l'adozione di un **approccio integrato**, cioè basato sulla **convergenza** delle azioni. L'elemento peculiare del QL è la *Matrice*, che riassume tutti gli aspetti essenziali della struttura del Programma in una tavola di *n righe e m colonne*.

| | LOGICA INTERVENTO | INDICATORI (Oggettivamente verificabili) | FONTI DI VERIFICA | IPOTESI |
|----------------------------|-------------------|--|-------------------|---------|
| OBIETTIVI GENERALI | | | | |
| OBIETTIVI SPECIFICI | | | | |
| RISULTATI | | | | |
| ATTIVITÀ | | | | |

In armonia con il QL, al momento della **programmazione**:

- ogni progetto è programmato nel quadro di un **obiettivo generale** che definisce la **strategia di fondo a cui devono uniformarsi gli interventi**;

- l'obiettivo generale comporta la definizione di una strategia globale di intervento e di un certo numero di obiettivi specifici che definiscono le caratteristiche degli interventi da realizzare;
- l'attuazione degli interventi implica l'attuazione concreta di un certo numero di attività;
- tali attività (i progetti) devono produrre risultati che consentano di raggiungere gli obiettivi specifici.

Altresì, al momento della *valutazione*, questa logica viene applicata in senso inverso:

- si realizzano attività utilizzando una certa quantità di mezzi o risorse (finanziarie, umane, tecniche, fisiche, etc.);
- queste attività consentono di ottenere risultati;
- questi risultati hanno un impatto rispetto all'obiettivo specifico perseguito;
- questi impatti devono contribuire a ottenere un impatto globale in relazione all'obiettivo generale dei progetti.

Tale concatenazione logica e gerarchica del QL viene progettata identificando un **SISTEMA DI INDICATORI** che rappresenta la quantificazione e la qualificazione dei risultati attesi e dell'impatto previsto nonché il grado di efficienza e di efficacia con cui vengono conseguiti gli obiettivi del Programma.

La metodologia del QL e il relativo utilizzo della matrice è quello che, allo stato attuale, è in corso di utilizzo a livello regionale per stabilire la catena obiettivi-risultati.

2.4. LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI

Individuare sin dalle prime fasi dell'analisi quali siano gli obiettivi e i risultati che la normativa in esame dovrà raggiungere, con quali tempi, e con quale intensità essi debbano manifestarsi, è una condizione *sine qua non* per condurre un'AIR in maniera corretta. L'identificazione di esigenze, problemi e la formulazione degli obiettivi di *agenda* è un'attività particolarmente complessa, soprattutto per quanto concerne il rapporto tra l'analista e il decisore pubblico che ha la responsabilità finale di attivare l'intervento di regolazione (*Box 2*).

BOX 2 - LA DEFINIZIONE DEGLI OBIETTIVI

L'attività di analisi e valutazione degli interventi pubblici (di cui l'AIR fa parte) dipende da *premesse politiche*, relative alla determinazione degli obiettivi che la collettività intende conseguire. Deficit informativi relativi alla funzione del benessere sociale possono costituire una difficoltà insuperabile per l'analista laddove (come spesso avviene) esso non disponga di conoscenze adeguate circa le preferenze della collettività. In assenza di tali informazioni, l'analista può utilizzare quanto gli viene rilevato sulle preferenze della collettività dai prezzi di mercato di fatto, o da qualche loro stima anche se persino una stima basata su valori di mercato non è sempre ottimale⁷. L'analista AIR, al quale è demandata la valutazione puntuale degli interventi e l'indicazione di una scelta tra opzioni alternative, finisce con il trovarsi in una situazione "spinosa" laddove entrino in gioco decisioni relative a norme che danno vantaggi e svantaggi con costi e benefici *intangibili*⁸ legati a particolari beni pubblici e/meritori. In questo caso l'analista è chiamato a farsi carico diretto dell'attività d'identificazione e formulazione di valori come le preferenze degli individui o dei gruppi sociali (che è ragionevole siano definiti ai livelli superiori del processo decisionale).

Ciò che comunque ci si propone di conseguire attraverso l'AIR in questa fase è dare talune indicazioni tecniche in merito all'individuazione dell'**obiettivo generale** e dell'**obiettivo specifico** dell'intervento e di indicarne gli appropriati **indicatori quantificabili**. L'obiettivo generale e quello specifico si differenziano, *inter alia*, per il diverso orizzonte temporale e per il diverso grado di coinvolgimento del progetto in esame previsti per il loro raggiungimento.

In ambito AIR, la loro definizione permette di distinguere tra gli obiettivi che si vogliono raggiungere direttamente attraverso l'intervento e nel periodo immediatamente successivo alla sua attuazione, da quelli di più ampio respiro che si suppone di raggiungere anche attraverso l'intervento in esame. La definizione degli obiettivi e dei relativi indicatori offre, inoltre, un **quadro sintetico** del "*come ci si auspica si modifichi l'attuale situazione*" una volta identificata, e quindi implementata, l'opzione normativa più opportuna.

⁷ F. NUTI GIOVANNETTI, *La valutazione economica delle decisioni pubbliche. Dall'analisi costi benefici alle valutazioni contingenti*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 18.

⁸ Si può parlare di beneficio intangibile quando "... l'output principale dell'investimento sia esso stesso intangibile ovvero sia (o possa considerarsi) di impossibile valutazione monetaria a prezzi di mercato ..." come è il caso, ad esempio, della salute in programmi sanitari. In molti casi, peraltro, ciò che genera il beneficio può essere materialmente tangibile, anche se di difficile o impossibile monetizzazione. Si veda C. BURATTI, *Analisi costi-benefici e giudizi di valore nella sanità*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", 1997, LVI, 3, I, pp. 329-354.

2.4.1. *L'obiettivo generale*

Nell'ambito della metodologia del Quadro Logico, L'OBIETTIVO GENERALE è definito: "Ciò che è importante per la società [in cui il progetto si sviluppa], in termini di benefici di lungo periodo per i beneficiari finali e di più generici benefici per gli altri gruppi [...]. Il raggiungimento dell'obiettivo generale **non sarà opera del solo progetto in esame** (che contribuirà al suo raggiungimento solo in parte) **ma necessiterà del contributo di altri progetti**".

In particolare, nell'AIR tale termine è utilizzato per indicare i benefici che si suppone si otterranno per la società nel suo complesso, ad alcuni anni dall'applicazione della regolamentazione in esame e in concomitanza di talune particolari circostanze: l'attuazione dell'intervento normativo previsto, infatti, non è, da sola, capace di raggiungere l'obiettivo generale il cui perseguimento richiederà una strategia di più ampio raggio, sia in termini temporali, sia in termini di ambito di intervento. Quanto detto chiarisce come l'obiettivo generale non debba essere costretto negli specifici effetti diretti che l'attuazione della normativa genererà sui relativi beneficiari ma debba, invece, essere inteso come *i risultati di un programma politico/normativo di più ampio respiro di cui la normativa in esame è solo una delle componenti*. La popolazione di riferimento, ossia quella che si suppone beneficerà degli effetti in questa sede individuati, sarà formata dai beneficiari dell'azione normativa in esame, ma avrà al suo interno anche soggetti non coinvolti dalla regolamentazione.

2.4.2. *L'obiettivo specifico*

È "L'obiettivo che ci si propone di raggiungere grazie all'opzione di regolazione e che, presumibilmente, dovrà sopravvivere al suo termine. Esso **deve riferirsi allo specifico problema individuato per la popolazione dei beneficiari e deve essere espresso in termini di benefici sostenibili per i TARGET GROUP**".

Nell'AIR, il termine è utilizzato per indicare il cambiamento indotto nel comportamento dei beneficiari diretti. Nella definizione degli obiettivi specifici si dovrà, pertanto, focalizzare l'attenzione sugli effetti che ci si attende di rilevare nella popolazione di riferimento negli anni immediatamente successivi all'implementazione

della nuova normativa. Essi sono, in pratica, le conseguenze dirette dell'applicazione della normativa sui soggetti beneficiari.

2.5. GLI INDICATORI

Con questo termine si definisce, invece, una particolare condizione e/o variazione rispetto alla situazione di partenza, il cui verificarsi è supposto essere garanzia di raggiungimento dell'obiettivo associato. L'indicatore deve essere quantificabile nel tempo e nello spazio (*Box 3*), ossia esprimibile attraverso un valore numerico in modo da permettere riscontri oggettivi del suo realizzarsi.

| Box 3 – SUGLI INDICATORI |
|--|
| <p>Dato un obiettivo generale da conseguirsi attraverso la regolazione quale la “tutela della salute dei lavoratori lucani” <u>che si ottiene attraverso un combinato di provvedimenti e azioni relative all'azione pubblica</u>, l'obiettivo specifico sul quale si incentra l'intervento di regolazione potrebbe essere la “<i>Diminuzione permanente degli incidenti sul lavoro per i lavoratori lucani</i>” da ottenersi in seguito all'adozione dell'opzione di regolazione più efficiente ed efficace (che costituisce quindi il RISULTATO nella Logca dell'intervento). I relativi indicatori potrebbero essere: “Diminuzione della morbilità/mortalità da infortunio dei lavoratori lucani fino a eguagliare la media nazionale in 5 anni dall'attivazione dell'intervento” (OBIETTIVO GENERALE), il numero degli incidenti sul lavoro eguaglia perlomeno la media nazionale entro 5 anni dall'attivazione della “nuova” regolazione (OBIETTIVO SPECIFICO).</p> <p>Estratto dalla “Scheda di rilevazione AIR - Misure per la sicurezza e la salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro” (sez. 3 – Obiettivi generali e specifici dell'azione).</p> <p>Esempio applicativo per questa sezione (elaborazione: GdL Basilicata)</p> |

Può essere considerato una rappresentazione quantitativa dell'obiettivo che si intende raggiungere e come tale, fornisce anche indicazioni relative alla dimensione dell'impatto atteso dall'applicazione della regolamentazione.

2.5.1. Indicatori e valori di riferimento

Per essere concretamente realizzata la valutazione necessita di informazioni sintetiche provenienti dall'applicazione di un insieme di indicatori quali quelli definiti in precedenza, ma anche e soprattutto di “valori standard” o di “soglia” afferenti a tali indicatori e che dicano come tali indicatori misurano il conseguimento degli obiettivi della programmazione. Infatti, solo dopo una comparazione puntuale dei valori riscontrati in sede di prima valutazione con tali valori standard o di soglia, è possibile,

per lo *stake-holder* interessato alla valutazione dell'intervento, formulare giudizi di aderenza e/o adeguatezza e/o corrispondenza (in una parola, giudizi sulla "qualità" dell'intervento che si sta analizzando).

Gli *standard* e i "valori di soglia" si presentano usualmente come **norme tecniche e/o tecnico-economiche per stimare in termini quali-quantitativi il conseguimento degli obiettivi previsti dalla logica dell'intervento di regolazione**. La determinazione *a priori* di tali valori di riferimento è un'operazione cruciale nella programmazione e formulazione dell'intervento, *a causa dell'influenza che tali valori hanno nel guidare la scelta del programmatore tra alternative diverse per efficienza ed efficacia e che si possono escludere vicendevolmente*⁹.

3. L'AMBITO DELL'INTERVENTO DI REGOLAZIONE

L'individuazione dell'ambito di intervento di una regolazione non è altro che la *delimitazione dei confini entro i quali esso esplicherà prevedibilmente i propri effetti*. Per una definizione di tale ambito che tenga conto di tutte le diverse realtà coinvolte dalla regolazione, l'AIR suggerisce una prima macro-distinzione degli elementi da considerare distinguendo i **confini oggettivi** dai **confini soggettivi**. Nel primo gruppo andranno inserite le realtà economiche e territoriali coinvolte, mentre nel secondo saranno collocati gli attori economici e sociali - privati e pubblici - interessati, a diverso titolo, dalla normativa.

⁹ Si veda V. MASONI, *Monitoraggio & valutazione dei progetti nelle organizzazioni pubbliche e private*, Franco Angeli, Milano, 1997, p. 153-155.

3.1. LA SCELTA DELLA *BASELINE* - SITUAZIONE DI PARTENZA

La valutazione economica è sempre un'analisi di tipo incrementale che confronta alternative contro una "situazione di partenza" (cd. Situazione "senza progetto"). L'analisi degli impatti postula quindi che si cominci dall'analizzare "cosa succede se non si fa nulla" (approccio controfattuale).

3.2. CONFINI OGGETTIVI

Con riferimento ai **confini oggettivi**, l'amministrazione deve perlomeno individuare e considerare:

- Le **attività** che, seppur a diverso titolo, sono attinenti all'intervento di regolazione che si sta programmando.
- Il **territorio** oggetto dell'intervento. Fondamentale risulta a riguardo la base di dati inerente l'area geografica di riferimento.
- I **settori di attività economica** che, direttamente o indirettamente, sono o saranno interessati dalla regolamentazione cui si vuole pervenire.

Nei casi in cui l'informazione risulti rilevante, si potrà anche estendere l'analisi alla dimensione economica (fatturato, *export*) e alla localizzazione territoriale del settore di attività interessato.

3.3. CONFINI SOGGETTIVI

Per questa area vanno individuate ulteriori sotto categorie: i **destinatari diretti** (da menzionare esplicitamente nell'intervento normativo), i **destinatari indiretti** (le categorie socio-economiche e le istituzioni comunque interessate dalla regolamentazione e dai suoi effetti) e le **amministrazioni pubbliche**.

I **destinatari diretti** sono coloro cui l'intervento normativo è rivolto. Si distinguono dai beneficiari diretti perché, mentre questi ultimi godranno dei benefici della regolamentazione pur non modificando, necessariamente, i propri comportamenti,

i **destinatari diretti** avranno l'**obbligo di modificare i loro comportamenti** ma non necessariamente riceveranno, da tale mutamento un qualche beneficio.

I **destinatari indiretti**, per contro, sono i soggetti che, seppur questo **non sia esplicitamente previsto dall'intervento normativo**, dovranno modificare il loro comportamento a seguito dell'approvazione della regolazione. Il loro numero potrebbe risultare elevato, poiché ciascuna azione provoca una catena di effetti tra le categorie sociali, raggiungendo a volte destinatari distanti dai soggetti sui quali è previsto l'impatto diretto. In questi casi, l'amministrazione dovrà avere la capacità di selezionare con criterio i possibili soggetti, dando rilievo e/o includendo solamente quelli il cui coinvolgimento è *rilevante* ai fini dell'intervento (*Box 4*).

BOX 4 – CONFINI SOGGETTIVI DELL'INTERVENTO

Se una norma sulla sicurezza sul lavoro che richiede una modifica di comportamenti, menziona (specificamente o genericamente, attraverso espressioni quali: "tutti coloro che hanno comunque normalmente accesso nei locali ove si svolge l'attività lavorativa") i fornitori, i consumatori o altri soggetti che occasionalmente frequentano la sede lavorativa, queste categorie di soggetti verranno considerate come *destinatari diretti* della norma. In mancanza della menzione, saranno considerati, invece, come *destinatari indiretti*.

Quanto alle amministrazioni pubbliche, vanno indicate sia quelle che dovranno realizzare l'intervento, con conseguente impegno finanziario o organizzativo, sia quelle che dovranno occuparsi della fase di gestione e controllo dell'intervento. Inoltre, già in questa fase è bene individuare le amministrazioni di **altri livelli di governo** che, a vario titolo, saranno presumibilmente coinvolte dall'intervento regolativo in esame. Tale indicazione sarà determinante anche nella successiva fase di individuazione dei presupposti organizzativi e finanziari (cfr. *infra* par. 4.2).

Infine, occorre chiarire che i confini oggettivi e, soprattutto, soggettivi, possono anche variare in base all'opzione in esame. In tal caso, l'Air indicherà, per ogni opzione, il relativo ambito.

4. LE OPZIONI DI REGOLAZIONE

Le precedenti fasi proposte dalla metodologia, permettono all'amministrazione di raccogliere gli elementi necessari per procedere con l'elaborazione delle opzioni, ossia con *l'individuazione e l'analisi delle possibili ipotesi di intervento* grazie al quale, dato il contesto delineato, raggiungere gli obiettivi prefissati.

4.1. QUALI SONO LE OPZIONI RILEVANTI

L'amministrazione dovrà, inizialmente, esaminare le opzioni possibili (di cui si fornirà un elenco di seguito) selezionando tra di esse quelle **rilevanti** rispetto agli obiettivi che si vogliono perseguire.

Deve sempre essere inclusa per l'analisi, tra le opzioni comunque rilevanti, l'*opzione zero*, che consiste nel lasciare invariata a situazione normativa esistente.

In base al *grado di interferenza* con i comportamenti dei destinatari, le opzioni possibili sono poi classificabili come segue.

4.1.1. *Opzione "zero"*

Consiste nel non avanzare alcuna *nuova* proposta di regolazione, ovvero (se una disciplina regolativa è già vigente) nel mantenimento di tale disciplina, eventualmente prevedendo opportune azioni che ne migliorino l'applicazione.

Essa riveste un ruolo di particolare importanza in considerazione del fatto che non sempre un nuovo intervento pubblico è realmente conveniente: quindi, chiedersi sin dal principio, se un intervento pubblico sia realmente indispensabile, diventa fondamentale. La valutazione appropriata dell'*opzione zero* richiede che l'amministrazione stimi le conseguenze derivanti dal lasciare inalterato l'attuale quadro regolativo tenendo conto dello *scenario evolutivo* del settore in cui la regolamentazione in vigore si applica. A favore dell'*opzione zero* milita anche la considerazione che ogni modifica dello status quo regolamentare implica necessariamente dei costi *one off* di

adeguamento alla nuova normativa che non necessariamente hanno dei vantaggi (ie la necessità di studiare le nuove regole, modificare comportamenti di routine, etc).

4.1.2. Opzione di deregolamentazione e semplificazione

Consiste nell'*eliminare o modificare norme già esistenti, rendendone l'applicazione meno costosa per i destinatari*. Questa opzione risulta particolarmente efficace nei casi in cui si ipotizza che le esigenze sociali alla base dell'intervento possono essere meglio soddisfatte **eliminando** o **modificando** (snellendole) le norme in vigore che danno luogo al problema, senza aggiungere nuove regole o nuovi interventi a quelli già esistenti.

Vale appena ricordare come la **DEREGOLAMENTAZIONE** non deve essere intesa come qualcosa di diverso dalla regolazione ma bensì non sia altro che una possibile **FORMA DI REGOLAZIONE**.

4.1.3. Opzione di regolazione volontaria

Si riferisce a quelle soluzioni di regolazione per le quali, anziché imporre direttamente e in maniera coercitiva un prefissato comportamento, si cerca di indurre i soggetti destinatari dell'intervento a cambiare condotta **in modo indiretto**. L'opzione volontaria in senso stretto si realizza quando si cerca di suscitare una modifica del comportamento, senza che la mancata adesione al modello indicato comporti il pagamento di sanzioni (imposizione di un costo) di alcun tipo. In questo senso, l'opzione volontaria va distinta dall'auto-regolamentazione, ove forme di sanzione più o meno blande sono previste ed amministrate da soggetti privati collettivi. Tra le forme di intervento possibili vanno ricordate:

- **le campagne di sensibilizzazione o di informazione;**
- **le campagne di sostegno all'innovazione o alla concorrenza** (volte a favorire sia una maggiore libertà di scelta, come pure un "consumo più informato" da maggiore selettività nei consumatori);
- **il miglioramento della qualità e la diffusione di informazioni** presso imprese e consumatori su base volontaria (ad esempio: associazioni che amministrano un

marchio di qualità).

4.1.4. Opzione di auto-regolazione

La gestione e, talora, anche la fissazione delle norme, spetta alle organizzazioni di rappresentanza dei soggetti le cui condotte vanno modificate. Alcune di esse si rimettono all'autodisciplina più o meno istituzionalizzata di gruppi di destinatari (che talora coincidono con sub-settori di attività economica).

Un presupposto necessario per la riuscita di simili opzioni è l'esistenza e la rappresentatività delle associazioni di categoria nel settore oggetto dell'intervento. A titolo esemplificativo, si citano le seguenti possibilità:

- Autoregolamentazione del settore secondo **norme elaborate da organismi specializzati indipendenti dall'autorità pubblica** (come il Giurì nel campo della pubblicità).
- **Codici di comportamento ad adesione volontaria**, vigenti entro associazioni di categoria e **codici deontologici o codici etici** che contengano regole di comportamento per operatori di un dato settore.
- **Definizione di standard** (sanitari, di sicurezza, ambientali, etc.) il cui rispetto non sia coattivo, ma la cui adozione si fondi sul principio di competizione (ad esempio: tra imprese che desiderino segnalare la qualità del proprio prodotto).
- **Codici di pratiche che abbiano effetti giuridici indiretti** (ad esempio, valendo come canoni di diligenza, o come mezzi di prova, ovvero indicando le circostanze in cui una autorità pubblica entra in azione).

Con l'autoregolazione sono gli stessi regolati, tramite le proprie associazioni, che disciplinano, almeno in parte, i propri comportamenti. Tale opzione, dunque, è proposta da soggetti che conoscono per esperienza diretta i problemi che si stanno affrontando e, quindi, i possibili costi di forme di regolazione alternative e più invadenti. L'autoregolazione risulta dunque strumento utile per il contenimento dei costi (sia per le autorità pubbliche, sia per i soggetti regolati). *Va tuttavia considerato che le soluzioni autoregolatorie possono essere anche utilizzate in senso improprio, per mantenere o accrescere posizioni di vantaggio.* Ad esempio, l'imposizione di marchi di

qualità o di norme di comportamento possono talvolta porre barriere all'entrata di nuovi concorrenti nel mercato, limitando così la concorrenza potenziale.

Nella stima dei principali *pro* e *contro* di queste opzioni bisognerà quindi prestare particolare attenzione all'individuazione dei costi attinenti alla struttura dei mercati.

Le regole a base volontaria la cui natura giuridica non sia nettamente definita, inoltre, possono creare *situazioni di incertezza*. Il fatto che l'adesione sia facoltativa, infine, rende meno certa l'osservanza della normativa. Un'interessante soluzione di autoregolamentazione consiste nel richiedere a organi rappresentativi dei destinatari diretti la stesura di ***codici di comportamento*** che rispettino requisiti minimi stabiliti dall'Amministrazione: in un secondo momento e prima dell'entrata in vigore del codice di autoregolamentazione, l'amministrazione controllerà la rispondenza del codice ai requisiti richiesti. Tale soluzione consente di ridurre il rischio di accordi collusivi che ostacolano l'accesso e diminuiscono la competizione nel mercato considerato.

4.1.5. Opzione di incentivo ovvero opzione di quasi-mercato

Tali opzioni sono accomunate dal fatto che al comportamento regolato (desiderato o indesiderato) si attribuisce un **prezzo**, che viene posto a carico di chi conserva le condotte indesiderate (ad esempio, inquinare) ovvero viene corrisposto a chi si attiene alle condotte desiderate (ad esempio, usare tecnologie non inquinanti). Tra gli strumenti di incentivo si ricordano:

- i) **tasse ambientali** o **licenze a pagamento**;
- ii) **sussidi** volti ad ottenere un comportamento desiderato,
- iii) **assicurazioni obbligatorie** contro certi rischi.

Le opzioni di *quasi-mercato* possono presentare un **rapporto costi-efficacia favorevole**. Non imponendo obblighi o divieti, possono **stimolare l'innovazione**; inoltre, richiedono aggiornamenti meno frequenti di quanto non accada con la regolamentazione diretta e comportano costi amministrativi relativamente ridotti. Tuttavia ***anche la gestione di una imposta o sussidio comporta dei costi per l'amministrazione*** e non vanno sottovalutati i costi di controllo e monitoraggio. Le opzioni di quasi-mercato poi non sono sempre applicabili (in quanto è in genere

richiesto che sussista, o possa essere creato, un mercato sufficientemente vasto e competitivo) e presentano alcuni limiti, specie con riguardo ai risultati “a regime” della regolamentazione.

In generale, esse saranno tanto più efficaci quanto sia i) maggiore l'elasticità dei comportamenti all'incentivo (tassa o sussidio); ii) minore la capacità di evasione/elusione nel caso dell'imposta o di frode nel caso del sussidio.

4.1.6. Regolazione tramite informazione

La regolazione può rivelarsi uno strumento essenziale per ridurre l'asimmetria di informazione che spesso, anche in mercati tendenzialmente concorrenziali, caratterizza il rapporto tra consumatori e produttori. In mancanza di una regola specifica, infatti, i soggetti (tipicamente coloro che erogano un bene o un servizio) che possiedono maggiore informazione (ad esempio, sulle componenti, le procedure di preparazione, la rischiosità di un prodotto) di altri (in genere i consumatori) possono non avere alcun interesse a fornirle ai secondi. Obbligare chi vende un bene o servizio a fornire certe informazioni-chiave sul prodotto offerto o sull'attività svolta è una alternativa alla fissazione di *standard* minimi di qualità. Si tratta di una forma di regolamentazione poco invadente per il produttore, che non restringe la scelta del consumatore.

Altri esempi di interventi in cui l'informazione ha un rilievo centrale, già citati a proposito dell'opzione volontaria, sono le campagne di sensibilizzazione o di informazione, di sostegno all'innovazione o alla concorrenza, volte a favorire sia una maggiore libertà di scelta, sia una maggiore selettività nei consumatori. In questo caso l'opzione informativa può avere *costi amministrativi di diffusione dell'informazione non indifferenti*. Pur essendo collegate con le opzioni che prevedono informazione, esse vanno tenute distinte dall'opzione di informazione obbligatoria, perché l'informazione fornita in tali campagne è diffusa spontaneamente dai produttori (se questi fossero incentivati *ad hoc* si ricadrebbe nell'opzione di quasi-mercato) ovvero in maniera programmatica da soggetti pubblici, associazioni di interesse pubblico, volontari. Inoltre, in questo caso si punta ad un adeguamento spontaneo dei destinatari dell'informazione al modello di condotta indicato dal regolatore.

4.1.7. *Regolazione diretta*

Nelle opzioni di regolazione diretta la modificazione della condotta dei destinatari avviene in modo **coercitivo**.

Vi sono due tipologie principali di regolamentazione diretta: **l'imposizione di standard** sulle condotte o sui prodotti e **l'introduzione di regimi** di autorizzazione o concessione.

- Nel primo caso, viene indicato uno *standard* al quale devono essere riferite le condotte da modificare o i risultati da ottenere o i requisiti da soddisfare. In questo tipo di interventi sono previste sanzioni per l'inosservanza dello *standard* al fine di garantire che tutti i destinatari ottemperino alla prescrizione.

Questa tipologia di regolamentazione tende a imporre costi notevoli rispetto ai benefici sperati. Risulta generalmente più efficiente, quando possibile, richiedere ai soggetti destinatari il raggiungimento di un dato risultato piuttosto che l'imposizione di una specifica tecnica produttiva (o macchinario) che si prevede possa conseguire il medesimo esito (ad esempio, una riduzione dell'inquinamento). L'indicazione degli obiettivi rispetto a quella degli strumenti per ottenerli può incoraggiare la ricerca di soluzioni alternative meno costose, ed evita di introdurre il problema dell'aggiornamento normativo, legato all'obsolescenza degli strumenti prescritti.

- La seconda tecnica di regolamentazione diretta consiste nel sottoporre ad autorizzazione l'attività da regolare, con l'obiettivo di evitare l'introduzione sul mercato di prodotti dotati di caratteristiche indesiderate. E' peraltro evidente come ciò restringa l'accesso al mercato (nuovi produttori o prodotti dovranno attendere di essere autorizzati) e di conseguenza la concorrenza. In questo caso devono essere definite procedure che siano: i) brevi; ii) certe nei tempi e nei requisiti; iii) semplici; iv) poco costose.

Un'ulteriore tipologia di intervento prevede l'affidamento di una attività economica in concessione ad un singolo soggetto.

Tale opzione va limitata ai soli casi in cui non sia sostenibile un ragionevole livello di concorrenza sul mercato, per quel bene e/o servizio, ad esempio a causa dell'esistenza, legata a cause tecniche, di una unica rete di distribuzione di un bene o di

un servizio. Le concessioni devono essere affidate, quando sia possibile, attraverso procedure competitive di evidenza pubblica, avendo particolare riguardo ad argomenti quali la verifica periodica della *performance* del concessionario e l'adeguatezza della durata del contratto. Per ragioni di efficienza economica, al regime concessorio va sempre preferito - laddove praticabile - quello autorizzatorio.

4.1.8. Opzioni differenziabili e opzioni miste

Tutte le opzioni descritte, a eccezione della “*opzione zero*”, sono **potenzialmente differenziabili**. Se, ad esempio, si prevede che i costi di conformità siano eccessivamente elevati per certe categorie di soggetti (piccole imprese, organismi *no profit*, specifiche categorie vulnerabili, etc.), si potrà ipotizzare una soglia (di norma riferita alle dimensioni (nel caso dei soggetti produttivi) o alle categorie (nel caso dei cittadini) al di sotto della quale il provvedimento regolativo non si applicherà affatto, o si applicherà in forma meno onerosa per certi destinatari (avendosi così un regime misto). Nella prima ipotesi, si dovrà tenere conto del fatto che eventuali esclusioni determinano l'aumento delle possibilità di comportamenti opportunistici ed elusivi. La scelta di escludere o di non escludere soggetti particolarmente deboli dall'ambito di applicazione del provvedimento, o comunque di sottoporli a regimi regolativi speciali, dovrà comunque risultare appositamente motivata. In termini generali la possibilità di ricorrere ad una differenziazione è particolarmente rilevante alla luce della dimostrata ed accentuata regressività degli oneri amministrativi della regolazione (OECD, 2001)

Tutte le opzioni possono altresì **presentarsi in forma mista**.

Al fine di individuare delle opzioni normative che risultino maggiormente pertinenti con il quadro d'intervento, infatti, l'Amministrazione potrà modificare le opzioni proposte prevedendo un diverso grado di coinvolgimento per le amministrazioni interessate e/o per i destinatari ovvero la presenza di diverse tipologie di opzioni nel medesimo intervento. È possibile, inoltre, che all'interno di una stessa opzione siano ipotizzabili gradi di intensità diversi del premio o della punizione, che andranno valutati e comparati tra di loro. Ad esempio: diversi livelli di tassazione, o di sussidi monetari, o di sanzioni amministrative, o di sanzioni penali, e così via.

Va infine ricordato come il **livello normativo** applicabile può essere in molti casi **sovranazionale**, cioè **comunitario** o **internazionale**. Tale **possibilità**, se percorribile, **va favorita**, perché *l'omogeneità tra regole* accresce una “sana” competizione tra operatori economici rendendo il sistema economico più efficiente (mentre differenze tra i vari sistemi regolativi nazionali possono avvantaggiare alcuni soggetti a danno di altri), e perché un controllo omogeneo su scala internazionale garantisce in modo più completo i risultati desiderati (si pensi alla riduzione dell'inquinamento).

4.2. PRESUPPOSTI E CRITICITÀ DELLE OPZIONI

Il termine presupposto (o condizione) è usato in questa sede per indicare l'insieme dei fattori su cui l'intervento di regolazione non agisce direttamente ma il cui verificarsi è condizione necessaria affinché l'opzione in esame possa essere efficacemente ed efficientemente attuata.

In generale, presupposti rilevanti per la selezione delle opzioni (e rilevanti per la *sostenibilità* delle opzioni) sono quelli che si riferiscono alle categorie che seguono: i) misure di politica economica, ii) tecnologia, iii) ambiente, iv) aspetti socio/culturali, v) capacità amministrativa e gestionale, vi) aspetti economici e finanziari. Il processo di AIR concentra l'attenzione su tali argomenti suddividendola nelle due grandi aree tematiche che si riportano di seguito.

4.2.1. Presupposti organizzativi e finanziari

Questi sono costituiti **dalla struttura organizzativa e dalla relativa disponibilità finanziaria necessarie** a un'attuazione dell'intervento *coerente con l'opzione in esame*. Per ogni opzione considerata, si dovrà pertanto individuare il modo in cui le strutture amministrative esistenti dovrebbero comportarsi e/o modificarsi affinché essa sia efficace, e, quindi, calcolare l'ammontare e la natura delle risorse finanziarie che dovrebbero essere complessivamente mobilitate a tal fine. Dovrà, inoltre essere realizzata una rilevazione della struttura organizzativa attuale (propria e delle altre amministrazioni interessate) e delle risorse finanziarie disponibili. Il confronto tra

il quadro così ottenuto ed i presupposti individuati per ciascuna opzione farà emergere gli aspetti differenziali, ossia l'insieme degli adeguamenti necessari per la realizzazione delle singole opzioni. Da un punto di vista operativo, uno dei possibili percorsi per l'analisi dei presupposti connessi a ciascun opzione rilevante è quello che segue:

1. Individuazione delle amministrazioni interessate e delle attività amministrative connesse all'attuazione e alla gestione dell'intervento di regolazione (vedi capitolo 3).
2. Individuazione delle unità organizzative interessate (e se possibile della relativa *pianta organica*) per l'espletamento delle attività correlate al nuovo intervento.
3. Definizione delle procedure connesse alle attività correlate al nuovo intervento.
4. Stima delle risorse attualmente disponibili nelle unità organizzative precedentemente individuate e dei fabbisogni di risorse aggiuntive (umane, di materiali, di supporto esterno) connesse all'applicazione del nuovo intervento.
5. Stima del differenziale di costi tra situazione attuale e scenario organizzativo derivante dall'applicazione del nuovo intervento.

Di seguito si presenta un elenco degli aspetti che devono essere tenuti in considerazione dall'amministrazione in fase di analisi dei presupposti organizzativi (*Box 5*), in vista dell'attuazione di un intervento di regolazione.

La stima del *differenziale dei costi* cui si vuole giungere deve comprendere non solo i costi aggiuntivi (originanti dall'acquisizione di risorse ulteriori) ma anche i costi di tutte le risorse dedicate alle attività emerse e/o modificate grazie all'intervento normativo proposto. Così, in relazione ai costi del personale, quando l'intervento normativo proposto non richiede l'inserimento di nuove unità, i costi di conformità devono includere il costo orario lordo del tempo speso dal personale, già presente nell'amministrazione. Tra le voci di costo andranno, inoltre, stimate le spese derivanti dalle attività attuate al fine di monitorare l'ottemperanza della normativa da parte dei soggetti destinatari.

Box 5 – LISTA DI CONTROLLO DEI PRESUPPOSTI ORGANIZZATIVI

Chi, nell'amministrazione, è toccato dall'intervento

- Quali sono le amministrazioni interessate nel presente scenario di intervento?
- Quali altri organismi (pubblici o privati) potrebbero essere interessati nella gestione dell'opzione di intervento, con funzioni di supporto tecnico-consultivo?
- Quali sono, all'interno di ogni singolo organismo potenzialmente interessato, le unità gerarchiche (o equivalenti) che si ipotizza di attivare nella gestione dell'opzione di intervento (per competenza, per attribuzione, per funzione, etc.)?

Quali sono le attività necessarie per attuare l'intervento

- Quali sono i gruppi di attività che si possono prefigurare come necessari per la gestione dello scenario di intervento?
- Come si intende distribuire le attività connesse all'opzione di intervento tra i vari uffici delle amministrazioni potenzialmente interessate?
- E' possibile tracciare, in base ai punti precedenti, un quadro di massima delle attività/strutture, per l'opzione di intervento?
- E' possibile stimare un **carico di lavoro** per detti uffici, derivante dall'attuazione dello scenario di intervento?
- Appaiono necessari adeguamenti nell'attuale struttura degli uffici (competenze, risorse) allo scopo di gestire l'opzione di intervento? E se del caso, in che cosa questi si dovrebbero concretizzare (un nuovo modello organizzativo, nuove funzioni, nuovi uffici, nuove risorse)?

Tempi, procedure e costi per attuare l'intervento

- Quali sono i tempi necessari per l'eventuale adeguamento organizzativo?
- E' possibile tracciare un percorso procedurale, comprensivo dei rapporti funzionali e della tempistica amministrativa, per l'opzione di intervento?
- E' stata presa in considerazione la necessità di eventuali attività di controllo sull'intervento?
- Sulla base del percorso procedurale attori/attività, si rilevano vincoli particolari alla realizzazione di una struttura organizzativa adeguata alla gestione dell'opzione di intervento?
- Sono stati considerati i costi di attuazione (uffici, materiali, etc.) e quelli di gestione sia *una tantum* che a regime per l'opzione di intervento? E si ravvisano particolari vincoli finanziari all'attuazione dell'opzione di intervento?
- Quali criteri sono stati adottati per garantire che l'assetto organizzativo sinora descritto risponda a requisiti di efficienza?

I costi di **attuazione e gestione** dell'opzione in esame sono da intendersi al netto di eventuali risparmi derivanti dalla normativa quale conseguenza dell'eliminazione o modifica di attività precedentemente svolte dalle amministrazioni. Pertanto, i costi che le unità operative attualmente sostengono per lo svolgimento di attività che risultano soppresse o modificate in seguito all'intervento normativo proposto, andranno sottratti dai costi di attuazione. L'eventuale differenziale ottenuto può costituire un elemento particolarmente importante per la scelta dell'opzione da attuare.

4.2.2. *Presupposti economici e sociali*

Questi si riferiscono alle particolari retroazioni dall'economia e dalla società civile che si devono registrare perché l'opzione in esame ottenga i risultati previsti. Tra queste vale riportare (vedi anche *Box 6*):

- l'esistenza di una favorevole disposizione ad agire in maniera opportuna degli attori economici e sociali,
- la capacità dei soggetti di sostenere i costi d'adeguamento,
- una ragionevole probabilità di rispetto e *compliance* alla regolazione ecc....

Box 6 – CONDIZIONI SOCIO-ECONOMICHE E REGOLAZIONE

- Se a un settore economico si impone una certa **scelta tecnica** che postula la rinuncia a un certo tipo di energia o di macchinario, allora energie e macchinari alternativi devono essere disponibili al momento di entrata in vigore della nuova regolazione, e il loro utilizzo deve essere compatibile con la produttività media prevalente nelle imprese del settore.
- In presenza di un **mercato amministrato** con tariffe fissate d'autorità, una eventuale liberalizzazione si può fare a condizione che esista un numero ragionevole di nuovi *providers* pronti ad entrare in tale mercato. Pertanto, i prezzi non devono incorporare rendite ingiustificate per i produttori esistenti, ovvero non devono essere previsti determinati *standard* tali da escludere l'impiego di specifiche scelte tecniche che potrebbe penalizzare determinati produttori o aree geografiche.
- Ancora, il successo di un provvedimento riguardante la raccolta differenziata dei rifiuti sarà assai più agevole se i cittadini destinatari hanno già una sensibilità culturale fortemente improntata a valori quali il "rispetto dell'ambiente", o sono stati appositamente sollecitati a comprendere l'importanza della raccolta differenziata, abituandosi all'idea di sostenere il relativo costo (in *cash* o in *kind*).

Compito dell'amministrazione sarà quello di individuare correttamente ed in maniera esaustiva tali condizioni, verificarne la possibilità di realizzazione e, quindi, cercare di prevedere se da tale realizzazione non derivino ulteriori conseguenze negative di vaste dimensioni su uno o più settori di attività economica o di interesse sociale (ambiente, minoranze, identità etniche o religiose, etc.), anche non direttamente considerati nelle precedenti fasi. Un supporto importante per l'individuazione dei presupposti economici e sociali delle opzioni rilevanti è rappresentato dal ricorso alla **consultazione** dei soggetti interessati (si veda il capitolo 6).

4.2.3. Individuazione delle le criticità delle opzioni

Le **criticità** sono le condizioni reali ed effettive che sono suscettibili di rendere **poco efficace** l'opzione di regolazione in esame. Il giudizio non è formulato rispetto alla capacità dell'opzione di raggiungere l'obiettivo *a priori*, in linea teorica, ma sulla capacità che essa ha di essere concretamente efficace nel contesto in cui opererà e, quindi, sui costi che sarebbe necessario sostenere per renderla in esso efficace (a discapito così della sua efficienza). In termini pratici, l'amministrazione, sulla base dei presupposti individuati per ogni opzione rilevante, contrassegnerà come criticità le difficoltà che riterrà difficilmente superabili con costi accettabili. La presenza di criticità ed il relativo grado (basso, medio-alto, non superabile) qualifica come attuabili, difficoltosi o non realizzabili gli adeguamenti necessari per la realizzazione di ciascuna opzione rilevante. Scartate le opzioni che richiedano adeguamenti non realizzabili, andranno valutate con attenzione quelle che comporterebbero adeguamenti difficoltosi e rimarranno così selezionate le sole opzioni attuabili.

4.3. L'ANALISI S.W.O.T.

E' parte dell'attività di diagnosi strategica legata all'analisi di un'opzione e serve a rappresentare, sinteticamente, lo stato dell'arte dell'opzione, attraverso una rappresentazione dell'opzione stessa in una "matrice due per due", dei punti di forza e debolezza e delle opportunità e dei rischi derivanti da quella opzione, per un determinato settore o un determinato territorio, sulla base delle informazioni specifiche derivate dall'analisi della situazione corrente, eseguita alla sez. 2 (Esigenze), in modo che sia possibile inquadrare sinteticamente l'opzione nei suoi argomenti salienti.

Il processo di analisi presuppone il porsi delle domande alle quali dare risposte adeguate¹⁰. Una possibile traccia schematica è quella che si riporta di seguito.

➤ **Punti di forza** (*Strengths*): Che vantaggi ho? Che cosa so fare bene? A quali

¹⁰ Per una rassegna delle nuove tendenze sulla *SWOT analysis* si veda, C. BEZZI, "RENDIAMO DINAMICA LA SWOT", in *Rassegna Italiana di Valutazione*, Teoria e metodi, A. IX, n. 31, 2005.

risorse posso aver accesso?

- **Punti di debolezza** (*Weaknesses*): Che cosa possa migliorare concretamente? Che cosa faccio male che altri fanno meglio di me? Che cosa dovrei evitare?
- **Opportunità** (*Opportunities*): Dove sono delle buone opportunità per questo settore/territorio? Quali sono trends favorevoli in relazione a quanto ho definito come “presupposti” positivi?
- **Rischi** (*Threats*): Che ostacoli ci troviamo ad affrontare? Quali sono le tendenze in relazione a quanto ho definito come “presupposti negativi”?

Il tutto va “condensato” nella matrice che si riporta di seguito. Attraverso un’analisi di questi criteri, viene elaborata una valutazione della coerenza della strategia in funzione degli obiettivi scelti con particolare riguardo al conseguimento degli obiettivi specifici, al fine di assicurare un’adeguata allocazione delle risorse complessivamente disponibili, in base allo specifico impatto potenziale.

Analisi SWOT - OPZIONE N

| | | |
|----------------|-----------------------|---------------------|
| INTERNI | S. FORZA | W. DEBOLEZZA |
| | | |
| ESTERNI | O. OPPORTUNITÀ | T. RISCHI |
| | | |

4.4. LA VALUTAZIONE DELLE OPZIONI RILEVANTI

Le opzioni di regolazione possibili, formulate e presentate con riferimento alla casistica elencata al paragrafo 4.1 vanno **tutte** esaminate e prese in considerazione, perlomeno preliminare, dal gruppo di lavoro AIR.

Solo successivamente alla loro puntuale descrizione e analisi preliminare vanno “eventualmente” abbandonate, e comunque solo dopo che siano state prese in esame nelle loro caratteristiche operative, presupposti e criticità. Infatti, l’analisi, comunque, dell’intero ventaglio di opzioni possibili è un fattore per sé di “buona qualità della regolazione”. E ciò in ragione del fatto, verificatosi con qualche apprezzabile frequenza

nel corso della sperimentazione dell'AIR (dal 2001, a livello nazionale e regionale) in Italia, che si rilevano opzioni di intervento palesemente più efficaci ed efficienti dello *status quo* ma *inattuabili per carenza di presupposti* (ad esempio, particolari condizioni di politica economica). In prospettiva, ciò può portare comunque il legislatore a considerare l'ipotesi di "modificare" tali presupposti in vista di un concreto vantaggio collettivo che può scaturire da nuova regolazione. Alla fine della descrizione di tutte le opzioni possibili, sulla base delle caratteristiche delle opzioni individuate e dell'analisi dei presupposti e delle criticità, si dà l'indicazione delle uniche opzioni ATTUABILI.

5. L'ANALISI ECONOMICA DELLA REGOLAZIONE: VALUTARE E STIMARE VANTAGGI E SVANTAGGI DELLA REGOLAZIONE

Per la valutazione economica degli effetti delle opzioni non esiste una soluzione universalmente utilizzata e riconosciuta come ottimale: le possibili tecniche variano in base alla tipologia di provvedimento, alla rilevanza di certi effetti rispetto ad altri, al settore su cui si interviene, ecc. Soprattutto, però, la scelta dipende dalle più generali finalità assegnate all'AIR, che possono andare dalla mera riduzione degli oneri per certe categorie di soggetti, all'aumento della competitività, alla più ampia valutazione degli effetti socio-economici di una politica pubblica.

Ciò premesso, è bene ricordare che la direttiva PCM del 27 marzo 2000, che ha dato attuazione all'art. 5 della Legge 50/99 parla (Allegato C – Scheda *finale* di AIR) di “ ... individuare le categorie di **costi** e **benefici** economici e finanziari inerenti agli aspetti di produttività, crescita economica, reddito, concorrenza, occupazione ... attraverso un'opportuna batteria di indicatori nonché dei criteri per la loro applicazione ...”.

Se mi chiedi un consiglio per una questione così importante per te, non posso *consigliarti cosa decidere* in merito, per mancanza di premesse sufficienti, ma se ti fa piacere ti dirò come procedere. Quando si presentano casi così difficili, in realtà lo sono soprattutto perché al prenderli in considerazione, non abbiamo presente in mente tutte le ragioni pro e contro allo stesso tempo; infatti a volte prendiamo in considerazione prima un aspetto e poi in un secondo momento un altro perdendo di vista il primo. Da qui derivano le varie intenzioni o inclinazioni che prevalgono alternativamente e l'insicurezza che ci rende perplessi. Per superare questa fase, il mio sistema è di dividere un foglio di carta in due con una riga creando così due colonne; scrivere in una *I PRO* e nell'altra *I CONTRO*. Poi, durante tre o quattro giorni di considerazioni, butto giù qualche breve accenno delle diverse motivazioni che mi vengono in mente in momenti diversi, a favore o contro tali provvedimenti. Così quando li ho tutti insieme in un sol colpo d'occhio, cerco di valutarne il rispettivo peso; e quando ne ho trovati due, uno per ogni lato, che sembrano equivalenti, li cancello entrambi. Se trovo una ragione a favore equivalente a due ragioni contro, ne cancello tre. Se reputo due ragioni contro equivalenti a tre ragioni a favore, ne cancello cinque; procedendo in tal modo trovo da che parte pende la bilancia; e se, dopo uno o due giorni di ulteriori considerazioni, non accade nulla di nuovo che sia importante in ciascuna delle parti, arrivo di conseguenza ad una decisione. Nonostante il peso delle ragioni non possa essere determinato con la precisione delle quantità algebriche, quando le prendo in considerazione in questo modo, separatamente e comparativamente, e ho tutto davanti a me, penso di poter giudicare meglio, e sono meno soggetto a prendere una decisione affrettata. In effetti ho avuto degli enormi vantaggi da questo tipo di equazione, in quella che potremmo chiamare algebra morale o prudenziale.
(BENJAMIN FRANKLIN, Londra, 19 Settembre 1772) ¹¹

Tale impostazione normativa, finalizzata a stimare vantaggi e svantaggi, *pro e contra* di alternative di regolazione, si è consolidata con la sperimentazione seguita all'emanazione della Direttiva ed è stata intesa per una introduzione, nell'ordinamento, in chiave di applicazione operativa per l'AIR, in primo luogo della tecnica detta dell'Analisi Benefici Costi (ABC). Al tempo stesso, l'esperienza maturata nel corso delle sperimentazioni *ha suggerito in che misura la valutazione dei costi e dei benefici debba essere adattata alle specificità dell'AIR*, tenuto anche conto delle necessità informative e delle professionalità diffuse nelle amministrazioni pubbliche chiamate a svolgere analisi d'impatto.

¹¹ Il testo riportato è tratto dal "carteggio Franklin" ed è molto emblematico di quello che è l'approccio dell'ABC come "*tecnica per scegliere tra alternative diverse*". La sintesi fatta da Franklin è ancora più significativa in quanto precede di settanta anni il primo documento scientifico sul quale si fonda l'ABC. Si veda, J. DUPUIT, *De la mesure de l'utilité des travaux publics*, in "Annales des Ponts et Chaussées, 2° serie, 1844 ripreso con il titolo 'On the Measurement of Utility in Public Works' in K. ARROW - T. SCITOVSKY (a cura di) "*Readings in Welfare Economics*", Allen & Unwin, London, 1969.

Nei paragrafi successivi, dunque, dopo una breve sintesi delle caratteristiche salienti dell'ABC e dei relativi passaggi, si illustrerà la procedura di valutazione dei costi e dei benefici della regolazione così come applicata operativamente nella sperimentazione per l'AIR.

5.1. LA TECNICA DELL'ANALISI BENEFICI COSTI (ABC)

L'ABC è una tecnica di analisi economica finalizzata a confrontare l'efficienza di differenti alternative (politiche pubbliche, progetti, interventi di regolazione¹²) utilizzabili in un dato contesto, e comunque finalizzate tutte a raggiungere un obiettivo ben definito. L'ABC 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*): in presenza di opzioni alternative di intervento, è giudicata preferibile l'opzione in cui la prevalenza dei benefici sui costi è maggiore.

La logica dell'ABC è ***che le risorse che una collettività ha a disposizione sono limitate*** e il decisore pubblico deve destinarle agli interventi che massimizzano il beneficio netto per la società¹³.

Tale tecnica diventa suscettibile di essere, anche in ragione della sua semplicità di impiego, la tecnica chiave di analisi di impatto economico, in un quadro dove si vogliono stimare dei “vantaggi” all'interno di una *programmazione per progetti* convergenti verso un obiettivo comune (si veda il paragrafo 2.3).

L'ABC si compone di due momenti:

1) L'ANALISI FINANZIARIA valuta costi e benefici separatamente per ogni destinatario del provvedimento e utilizza, per la monetizzazione di tali effetti, i prezzi di mercato.

¹² Per una presentazione aggiornata dell'ABC, sui temi anche della regolazione si veda E. BOARDMAN-D. GREENBERG-A. VINING- D. WEIMER, *Cost-Benefit Analysis – Concepts and Practice* (second edition), Prentice Hall, 2001.

¹³ A. DE MARCO e C. OGLIADORO, “Analisi costi-benefici: introduzione e concetti fondamentali”, in S. MOMIGLIANO e F. NUTI GIOVANNETTI (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubettino, 2001, pp. 36-55.

2) L'ANALISI ECONOMICA, utilizzando come base di partenza i dati di quella finanziaria, calcola costi e benefici per l'intera collettività, utilizzando, laddove necessario, un sistema di prezzi diverso da quello di mercato, detto dei *prezzi ombra*.

L'impiego dell'ABC per la stima delle variazioni di benessere collettivo presuppone dunque in molti casi l'applicazione di *prezzi-ombra*, alternative anche molto diversi da quelli di mercato, che riflettano meglio dei *prezzi di mercato* l'effettiva scarsità delle risorse e il loro utilizzo *vis-à-vis* gli obiettivi di politica economica. L'utilizzo dei prezzi ombra tende pertanto a determinare decisioni in cui la *combinazione di fattori* avviene in modo più coerente con i loro effettivi rapporti di scarsità, e comunque con gli obiettivi dell'azione pubblica, non sempre segnalati in modo adeguato dai prezzi di mercato.

5.1.1. Le operazioni per l'ABC

A partire dal flusso di cassa finanziario, derivante dall'analisi di svantaggi e vantaggi di un'opzione, effettuata ai prezzi di mercato, si deve arrivare a stimare (e, computare, se possibile) un indicatore sintetico che dia conto del vantaggio/svantaggio netto **che quella specifica opzione di regolazione arreca alla collettività**, attraverso i passaggi che seguono.

- A. Aggiustamenti alle seguenti voci contabili riportate nell'analisi finanziaria: trasferimenti, costi accantonati ed esternalità tecnologiche.
- B. Computo dei *prezzi ombra* ove rilevante da applicare al flusso di cassa dell'opzione, in sostituzione dei prezzi di mercato¹⁴. Tali prezzi derivano dall'elaborazione dei parametri da parte del soggetto preposto all'attività di pianificazione nazionale: occorre quindi stimare e esplicitare le variabili macroeconomiche (consumi, tassi di interesse, etc.); il *tasso sociale di sconto*, il salario ombra per una categoria di lavoro di riferimento; eventualmente, i pesi distributivi da attribuire ai componenti del reddito rispetto al numerario

¹⁴ Per l'esecuzione dell'ABC nell'AIR si veda, F. SARPI, "L'applicazione dell'analisi costi-benefici all'AIR", in *Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione*, I-2000, Franco Angeli, 2002.

utilizzato per l'analisi economica. Tale passaggio è quello fondamentale e informa tutto il seguito dell'analisi.

- C. Analisi e stima degli eventuali *effetti economici*¹⁵, indotti a monte e a valle dei destinatari diretti e indiretti dell'intervento e non catturati dalle stime dei prezzi ombra e dalle esternalità.
- D. Attualizzazione del flusso di cassa dei benefici sociali netti dell'intervento utilizzando il tasso sociale di sconto individuato nel passaggio A e individuazione del Valore attuale netto (VAN) dell'opzione e del Tasso interno di rendimento (TIR). Particolarmente rilevante per l'analisi è la stima del VAN (valore attualizzato dei benefici netti, utilizzando un certo saggio di sconto), che dà conto, in denaro, di quanto effettivamente l'opzione consuma (e produce) in termini di risorse al netto dei suoi costi.
- E. Esecuzione dell'analisi di sensitività e di rischio sul flusso di cassa economico.

5.1.2. La dimensione “intertemporale” dell'ABC

In alcuni casi (ad esempio, quando il provvedimento genera costi e benefici costanti per ciascun anno) è possibile semplificare l'analisi procedendo alla rilevazione del beneficio netto per un unico anno, che è quello in cui il provvedimento di regolazione va a regime.

In generale, è importante che i costi ed i benefici che emergono a tempi diversi siano resi comparabili. Occorre pertanto procedere all'attualizzazione dei valori rilevati per ciascun anno (benefici e costi) e che compongono il flusso di cassa e riportarli tutti all'anno zero, che è quello in cui si effettua la scelta tra le diverse alternative. L'*orizzonte temporale rilevante* coincide con il periodo per il quale si ritiene che l'intervento normativo continuerà a produrre costi e benefici significativi. Nel caso non sia possibile prevedere con sufficiente precisione tale periodo, un **arco temporale di 10 anni** appare comunque sufficiente per ottenere una stima efficace.

¹⁵ Tenere conto degli *effetti economici* in termini di ACB e AIR implica che l'analista concentri l'attenzione sulle categorie seguenti (argomenti rilevanti per obiettivi di politica economica): a) effetti *occupazionali*, con analisi in termini di occupazione diretta e indiretta e occupazione in fase di attuazione dell'intervento; b) effetti dell'intervento sul

Il procedimento che prende il nome di *attualizzazione* è necessario a rendere confrontabili grandezze monetarie riferite ad anni diversi e pertanto non omogenee. Per rendere omogenee queste grandezze ogni importo monetario riferibile ad un generico anno t dovrà essere attualizzato moltiplicandolo per il **FATTORE di SCONTO**

$$\frac{1}{(1 + i)^t}$$

Il tasso “ i ”, al quale va scontato il flusso di cassa è un tasso di sconto che, nel caso sia utilizzato per valutare politiche o progetti pubblici, prende il nome di “*saggio sociale di sconto*”, mentre t è il numero di anni trascorsi da quello (anno 0) di entrata in vigore del provvedimento.

5.1.3. *Vantaggi e svantaggi dell'ABC*

Tra le tecniche di analisi economica, l'ABC ha taluni vantaggi intrinseci, in quanto consente di esprimere un giudizio di merito sull'efficienza e l'efficacia delle risorse utilizzate, permettendo, nel contempo, di elaborare un sistema organico di documentazione per organizzare le informazioni che compongono i vari aspetti di un progetto (tecnologico, istituzionale, sociologico, fiscale, ecc.). La tecnica di analisi e i suoi risultati, sintetizzati in *indicatori sintetici di convenienza*, possono essere applicati a tutti i settori.

L'ABC presenta quindi notevoli *vantaggi specifici* che la rendono molto fungibile per quanto attiene l'AIR¹⁶ e che sono sintetizzati di seguito:

- E' una tecnica basata su un modello economico implicito semplice, che postula una “convenienza al fare e a modificare uno *status quo*”, laddove i ricavi siano maggiori dei costi; da questo punto di vista è di facile apprendimento e utilizzo anche per i “*non economisti*”;
- E' molto eloquente nel dialogo tra livello tecnico e livello politico;

bilancio pubblico con relativa determinazione delle risorse finanziarie necessarie alla gestione dell'intervento (il cd. impatto interno).

¹⁶ Si veda M. MARTELLI, “Specificità dell'analisi economica della regolazione” in N. GRECO (a cura di), *Introduzione alla “Analisi di impatto della regolamentazione”*, SSPA, Roma, 2003.

- Utile come “contenitore” per altri aspetti dell’analisi (istituzionali, tecnici, ecc.). D’altro canto, l’ABC presenta poi anche taluni **limiti specifici**¹⁷:
- Richiede una notevole quantità di **INFORMAZIONI**, che principalmente *devono venire dal decisore pubblico*. In particolare, l’analista deve avere disponibile (o comunque deve poter derivare) la *funzione del benessere sociale*, per poter determinare i valori (prezzi) con i quali far *girare* l’analisi.
- E’ una tecnica che dà **RISULTATI DICOTOMICI**: fornisce infatti risposte o negative o positive nei riguardi di un progetto, una politica oppure di “alternative di disegno progettuale” e non può essere utilizzata (e questo costituisce uno dei limiti dello strumento) per raffrontare progetti o politiche alternative, in settori differenti. Laddove quindi i benefici di un’opzione siano maggiori dei costi, ciò comporta che quella e solo quella opzione sia economicamente valida: può non essere possibile un confronto con un’alternativa di utilizzo di risorse *totalmente differente in termini tecnici e di obiettivi* (opzione diversa da quella analizzata) anche quando, magari, “renda” di più¹⁸. In realtà una comparabilità indiretta esiste quando si consideri che l’applicazione dell’AIR conduce ad una misura sintetica del valore netto della regolazione attraverso il VAN
- In molte occasioni *e se non si impiegano adeguati strumenti di correzione*, l’ABC può sottostimare **L’IMPATTO DISTRIBUTIVO**. Una delle principali assunzioni tecniche è che i benefici per un gruppo possano essere trattati simmetricamente alle perdite di un altro gruppo (l’intervento è efficiente se il vincitore può potenzialmente compensare il perdente). La valutazione dell’impatto distributivo è determinante nel giudicare l’opportunità di un intervento e indirizzare la scelta tra le opzioni alternative. Un miglioramento in termini distributivi potrebbe anche essere tale da giustificare un intervento che

¹⁷ In alcuni casi (progetti in cui flussi netti di benefici netti negativi e positivi si alternano nel tempo) l’ABC può non fornire risultati “univoci” in termini di Tasso Interno di rendimento (TIR).

¹⁸ Un esempio a riguardo della problematicità della *dicotomia* nell’ABC è quello per il quale è impossibile comparare, in alternativa, il progetto “Ponte sullo Stretto di Messina” con il progetto “Miglioramento dell’approvvigionamento idrico in Sicilia”: il beneficio collettivo del progetto “Ponte” è infatti economicamente comparabile solo *vis-à-vis* altri alternative tecniche di trasporto finalizzate a collegare i due punti del territorio.

comporti un beneficio netto negativo per la collettività. E' per questo motivo che l'ABC viene accompagnata e completata da un'analisi dell'impatto distributivo. L'ABC si può applicare solo a **PROGETTI piccoli** o che non abbiano rilevanti effetti sistemici. Nel caso di progetti di dimensione tale da modificare il sistema dei prezzi relativi si dovrebbe passare a modelli di equilibrio economico generale e utilizzare strumenti derivati da tali modelli come matrici di contabilità sociale, più adatti a valutare l'impatto economico di un intervento sull'intera collettività di produttori e consumatori di riferimento.

5.2. L'ABC NELL'AIR: CARATTERISTICHE GENERALI

Ferme restando le caratteristiche fondamentali dell'ABC così come sinora descritte, la valutazione dei costi e dei benefici nell'AIR deve tener conto delle necessità e dei vincoli che l'amministrazione incontra nel corso dell'attuazione di un'analisi d'impatto.

Innanzitutto, occorre precisare che una valutazione e stima degli specifici vantaggi e svantaggi va eseguita solo sulle *opzioni* concretamente *attuabili*, così come identificate al paragrafo 4.4. L'amministrazione individua pertanto, per ciascuna di esse, i relativi costi e benefici, connessi all'attuazione futura di quella specifica opzione di regolazione. In particolare, dovranno essere indicati quali benefici (intesi come conseguenze positive) si avranno con riferimento ai soggetti destinatari, qualora l'opzione in esame venisse attuata, dall'altro quali costi (conseguenze negative) che tale alternativa comporterebbe sia in termini di conformità (costi necessari affinché la nuova norma sia rispettata), come pure in via indiretta (costi che la società in genere dovrebbe sostenere a seguito della sua applicazione).

Nei casi in cui dati ed elementi quantitativi risultino particolarmente deficitari, la valutazione ricorrerà anche ad un piano di giudizio *a contenuto qualitativo*. L'individuazione dei benefici e dei costi non dovrà poi limitarsi ai soli fattori economici (maggiori/minori spese, introiti etc...) ma dovrà tenere conto anche di *esternalità* e *fattori non immediatamente monetizzabili* (disagi alla popolazione, effetti sulla qualità della vita, etc.), mediante una opportuna quantificazione degli stessi.

Occorre poi ricordare come uno strumento cruciale per l'individuazione dei costi e dei benefici, diretti ed indiretti, è costituito dalla **consultazione** (si veda il capitolo 7). E' evidente infatti come la distribuzione nel tempo di vantaggi e svantaggi per i destinatari, debitamente consultati, non è affatto indifferente ai fini dell'analisi degli impatti e va quindi analizzata con particolare attenzione: consentire un orizzonte più o meno ampio può *invertire* il bilancio tra le due categorie di effetti. Qualora a svantaggi immediati facciano fronte vantaggi attesi solo nel lungo periodo, un'analisi di breve/medio periodo porterebbe a considerare gli svantaggi come complessivamente prevalenti, mentre un'analisi di lungo periodo potrebbe condurre al risultato opposto.

5.3. ASPETTI FONDAMENTALI PER LA VALUTAZIONE ECONOMICA NELL'AIR

Vale ricordare alcuni aspetti fondamentali per l'ABC nell'AIR:

1. **DIFFERENZIALE.** l'ABC si connota per il concetto di confronto su un differenziale e quindi è cruciale l'analisi della situazione di partenza e il confronto tra la "opzione 0" (o situazione "*senza progetto*") e le opzioni diverse dalla 0 (tutte connotate come "con progetto"): i relativi vantaggi e svantaggi, saranno pertanto costituiti e stimati nella parte differenziale di costi e benefici.
2. **IRREVERSIBILITÀ.** Le tecniche usuali di analisi economica non tengono conto di tale argomento che è invece molto rilevante nell'analisi di impatto che, anche per tener conto di un'equità intergenerazionale, può comportare l'introduzione nell'analisi di *soglie minime inderogabili* per quanto attiene il livello di dotazione/erogazione di certi beni/servizi. Con tale approccio la collettività si dichiara disponibile a sostenere costi anche molto elevati (anche se non in modo intollerabile), a fronte di un rischio di perdita o danneggiamento irreversibile di un'infrastruttura. Diventa cruciale con tale approccio specificare quale sia la soglia (*threshold*) oltre la quale il costo inerente il fronteggiare la perdita irreversibile sia inaccettabile dal punto di vista collettivo¹⁹.

¹⁹ Si veda M. MARTELLI e P. SPAGNESI, "*Nation's Critical Infrastructures: Inherent Vulnerabilities and Economic Fall Backs of their Unavailability*", paper presentato al

3. **QUALIFICA DEGLI IMPATTI**. Occorre qualificare gli impatti previsti verificando impatti deliberati e collaterali. Le tipologie di costi vengono infatti distinte in base al grado di coinvolgimento dei soggetti (diretto/indiretto) sui quali ricadono costi e benefici nell'intervento in esame. Sono i) **deliberati** quegli impatti/effetti (siano essi benefici o costi), espressamente individuati in fase di programmazione, e che ricadranno su *stake-holder* (o gruppi di soggetti) direttamente ed indirettamente coinvolti dalla regolazione. Sono, invece, ii) **collaterali** quegli impatti/effetti che ricadono sui destinatari (diretti ed indiretti) direttamente riconducibili alla modifica di comportamenti prescritta dal provvedimento ma non espressamente indicati come desiderabili dagli obiettivi dichiarati del provvedimento. Tale suddivisione, **funzionale alle finalità dell'AIR** mira ad aumentare la consapevolezza delle conseguenze, positive o negative, implicitamente connesse con la regolamentazione in modo tale da individuare/proporre una regolazione che ne tenga conto e che, quindi, li espliciti. Un'AIR ben condotta dovrebbe, pertanto, produrre una proposta di intervento in cui, *a posteriori*, i costi/benefici collaterali (soprattutto quelli diretti) *sono tendenti a zero*.

Di seguito si riportano taluni passaggi nodali per l'analisi economica d'impatto e per la stima dei costi e dei benefici.

5.4. VALUTAZIONE DEI COSTI DIRETTI NELL'AIR

La valutazione dei costi (come dei benefici) associati ad un'opzione richiede una serie di passaggi operativi:

1. individuazione e quantificazione dei destinatari su cui l'opzione produrrà prevedibilmente degli effetti;
2. individuazione delle voci di costo;
3. quantificazione e monetizzazione dei costi per categorie di destinatari;
4. stima dei costi complessivi.

Tale procedura è valida sia che si tratti di costi (benefici) diretti, sia che si tratti di costi (benefici) indiretti.

5.4.1. I destinatari della regolazione: quantificazione e atteggiamenti verso la norma

In relazione a questa fase, occorre:

- **Individuare e quantificare i destinatari dell'intervento normativo proposto e suddividerli in gruppi omogenei.** Tale suddivisione in gruppi è legata al fatto che i costi di adeguamento non risultano sempre uguali per le diverse tipologie di destinatari: i) per le **imprese**, ciò è causato da fattori quali le differenze nella dimensione o nell'ubicazione, la natura del processo di produzione e le diverse soluzioni tecnologiche utilizzate mentre ii) per i **cittadini** sono rilevanti la posizione lavorativa, la residenza, etc. La suddivisione in gruppi è finalizzata ad effettuare stime separate dei costi per ciascun gruppo di destinatari (tipicamente: le grandi e le piccole imprese o le imprese di un certo settore produttivo), che, *inter alia*, aiutino a porre in evidenza se un certo tipo di destinatari non sia sproporzionalmente colpito dai costi.
- Per ciascun gruppo di destinatari, sono **definite le nuove attività da svolgere in seguito alla regolazione proposta**. L'analisi deve essere integrata con l'individuazione delle eventuali attività la cui esecuzione è stata modificata o che sono state eliminate (e quindi, il cui costo verrebbe azzerato). Nella definizione delle attività, è necessario riferirsi sia alla fase iniziale di applicazione della normativa, sia alla successiva fase di entrata a regime della stessa. Nella fase iniziale di applicazione di una norma, le imprese devono svolgere attività di adeguamento (quali ad esempio modifiche agli impianti produttivi, l'acquisizione di attrezzature, interventi di formazione del personale). Per i cittadini un esempio di attività di adeguamento sono gli eventuali interventi da effettuare sui beni posseduti. L'intervento normativo proposto può imporre ai destinatari anche attività ricorrenti (che si manifestano in ciascun esercizio) quali ad esempio - per le imprese - un maggiore carico amministrativo oppure la modifica delle modalità di realizzazione di alcune fasi del ciclo produttivo.

- Occorre poi stimare la capacità dei destinatari di sopportare l'impatto netto (costo o beneficio) della regolazione, continuando a svolgere senza particolari difficoltà l'attività in cui erano impegnati nella SITUAZIONE DI PARTENZA. In taluni casi, questo può compromettere la capacità di sopravvivenza o di sviluppo di particolari gruppi di destinatari, quali ad esempio le unità produttive di piccole dimensioni o le imprese operanti in alcuni settori produttivi o alternativamente i cittadini collocati nelle fasce più basse di reddito. Occorre pertanto che l'analisi verifichi il modo in cui i gruppi di destinatari coinvolti siano in grado di sopportare i costi che risultano dalla regolazione e se essa non abbia effetti indesiderati e non immediatamente quantificabili che incidono sulla sostenibilità delle imprese e dei settori industriali e tale stima richiede informazioni sulle caratteristiche e le tipologie delle imprese, la loro distribuzione territoriale, i mercati di riferimento, la conformazione dei mercati medesimi: in molti casi, per la valutazione può essere consigliato il ricorso alla consultazione (vedi cap. 7). Il giudizio sulla capacità o viceversa sull'incapacità di resistenza di un dato tipo di destinatari ad una data opzione regolativa non si traduce in una quantificazione di costo, ma piuttosto nell'indicazione del numero delle imprese marginali. Nei casi in cui si ritiene che un gruppo di destinatari non sia in grado di sopportare i costi di adeguamento alla regolamentazione, è possibile ipotizzare il ricorso alla regolazione differenziata o mista.

5.4.2. Individuazione e stima dei costi attesi per i destinatari diretti (anche costi di conformità)

I costi di conformità sono i costi relativi alle azioni che i destinatari diretti devono porre in essere per ritrovarsi nelle condizioni previste dalla regolazione e coincidono con i **costi diretti**. Tali costi sono comunque collegabili a effetti della regolazione tesi a *modificare permanentemente dei comportamenti abitudinari* vissuti come *normali*, da sostituire con comportamenti visti come scomodi, in quanto richiedenti ai destinatari più tempo e risorse

In questa fase dunque occorre stimare quei costi che ciascun destinatario deve sostenere per svolgere le attività precedentemente individuate. Il processo di

individuazione dei costi è il seguente: per ciascuna attività precedentemente definita sono individuate le risorse utilizzate o liberate per effetto della regolamentazione proposta, con riferimento distinto ai diversi esercizi (identificabili con gli anni solari) nei quali l'utilizzo di risorse avrà luogo. Vale qui ricordare come i costi di adeguamento per i destinatari sono da intendersi quali costi al netto di eventuali riduzioni o azzeramento di costi inerenti derivanti dalla normativa previgente. Pertanto, i costi che i destinatari sostengono nell'opzione 0 per lo svolgimento di attività che saranno soppresse o modificate in seguito all'intervento normativo proposto, vanno considerati benefici e sottratti dai costi di conformità. Parimenti, va considerato che in alcuni casi l'adeguamento può anche comportare dei benefici, ad esempio in termini di *risparmi* (sul personale, sull'energia, sulle materie prime). Tali benefici, debitamente stimati, vanno sottratti dal costo totale di conformità.

Occorre poi *stimare il costo di queste risorse*. Tale stima comprende non solo i costi aggiuntivi (originanti dall'acquisizione di risorse ulteriori) ma i costi di tutte le risorse dedicate alle attività emerse o modificate grazie all'intervento normativo proposto. Così, in relazione ai costi del personale, quando l'intervento normativo proposto non richiede l'inserimento di nuove unità, i costi di conformità devono includere il costo del tempo speso dalle unità di personale già presenti in azienda per svolgere le attività richieste dall'intervento normativo proposto.

Sempre a titolo assolutamente esemplificativo, tra le fonti di costo o tra i costi *differenziali* (rispetto all'opzione 0) riconducibili a obblighi di conformazione alle nuove norme possono essere *ricordati* (ma non sempre computati nell'analisi economica con l'ABC) i seguenti costi:

- **Oneri amministrativi e informativi** connessi alla *coercizione al fare qualcosa* quali, per esempio, la compilazione di moduli, gli obblighi di comunicazione, la registrazione fiscale, etc. Tutti questi adempimenti generano costi in quanto implicano l'istituzione di strutture e la gestione di processi tali da soddisfare i nuovi requisiti.
- **Tasse, corrispettivi** per autorizzazioni o licenze, altri tipi di esborsi monetari versati ad autorità pubbliche.
- **Modifiche** dei processi di produzione, trasporto, commercializzazione delle

merci e dei prodotti.

- *Costi per l'acquisto o l'utilizzo del capitale* (terreni, infrastrutture e attrezzature) e per la **sostituzione** di tecnologia (elettrodomestici, impianti, e attrezzature), fornitori, materie prime, e altro non in regola con la nuova disciplina.
- *costi operativi* (ad esempio, supervisione e manutenzione) come pure *costi relativi all'acquisto di materie prime e di prodotti ausiliari* e costi energetici;
- *costo del lavoro*, con particolare riguardo ai costi di personale connessi alla formazione e all'avvio, accompagnamento, e coordinamento delle innovazioni richieste;
- *spese amministrative* (connesse ai nuovi obblighi) e *costi di ricerche interne*;
- *costi derivanti dalla necessaria esternalizzazione di una parte del processo produttivo, costi di transazione* (costi legali, di consulenza);
- *rimanenti costi d'adeguamento* (assicurazioni, pulizie, decontaminazione del suolo, gestione di eventuali rifiuti tossici, etc.).

La *spesa per interessi*, e il costo per *disinvestimenti, deprezzamento o azzeramento del valore di beni capitali esistenti* va menzionato/ricordato nell'analisi ma non va incluso nell'ABC.

5.4.3. Calcolo dei costi complessivi

Questa fase consiste nella determinazione del costo netto totale di conformità per i destinatari, ottenuto moltiplicando (per ciascun gruppo di destinatari) il costo netto di conformità per il numero dei destinatari.

Per questa operazione è comunque necessario stimare delle percentuali di “*non adeguamento*”. Infatti, a fronte di situazioni nelle quali i costi sono ineludibili, vi sono molti altri casi in cui i costi possono essere elusi in misura maggiore o minore. E' pertanto necessario effettuare una *stima probabilistica* della percentuale di destinatari che eluderà la norma, utilizzandola per ridurre il numero dei destinatari considerati. In molti casi, all'elusione corrisponde l'irrogazione di una sanzione, prevista anch'essa dal provvedimento di regolazione. Ai costi per i destinatari “rispettosi” vanno quindi aggiunti anche i costi derivanti dall'applicazione di sanzioni: con un sistema sanzionatorio perfettamente efficace ed efficiente, i costi derivanti dall'applicazione di

sanzioni sarebbero determinati moltiplicando l'ammontare della sanzione per il numero di soggetti che eludono, ma, se si ritiene che tale condizione non ricorra, allora è opportuno ipotizzare un numero di sanzioni erogate più contenuto rispetto al numero di soggetti che eludono.

5.5. VALUTAZIONE DEI BENEFICI DIRETTI NELL'AIR

Anche per la valutazione dei benefici è determinante e preliminare l'individuazione e la stima dei destinatari dell'intervento, suddivisi in gruppi. Per ogni opzione:

- si individuano i benefici per ogni categoria di destinatari;
- si quantificano i benefici per categoria e, ove possibile, si monetizzano. Il ricorso alla valutazione monetaria rende possibile il confronto con i costi dell'opzione, facilitando la comparazione degli effetti positivi e negativi. Tuttavia, laddove non fosse possibile pervenire a robuste stime monetarie o, almeno, fisiche dei benefici (es. quantità di anidride carbonica evitata) si dovrà comunque fornire una descrizione dettagliata degli stessi.
- Si calcolano i benefici totali per ogni categoria di destinatari e per la collettività nel suo complesso. Così come per i costi, tale distinzione consente di evidenziare gli effetti distributivi del provvedimento in esame.

Parimenti a quanto accade per i costi, occorre sottolineare che frequentemente gli interventi regolativi producono non solo benefici diretti, ma anche indiretti (sui costi e benefici indiretti cfr. *infra* par. 5.6).

5.5.1. *Benefici attesi per i destinatari diretti*

I benefici diretti attesi sono i vantaggi che ricadono sui destinatari diretti del provvedimento e possono consistere in una "riduzione dei rischi tipici" (e dei relativi costi sociali associati) dell'attività regolata. I benefici diretti possono distinguersi in deliberati e collaterali. I benefici diretti deliberati dovranno esser coerenti con gli

obiettivi generali e specifici precedentemente individuati e vanno stimati e possibilmente inclusi nell'AIR.

In molti casi la quantificazione dei benefici è resa difficile dal fatto che essi riguardano beni pubblici o meritori *che non hanno un valore di mercato*. Ad esempio, “quanto vale una certa riduzione dell'inquinamento atmosferico o acustico?” Da un punto di vista teorico, la soluzione più corretta è quella di ricorrere al criterio della “DISPONIBILITÀ A PAGARE - DAP” (Box 7).

BOX 7 – LA DISPONIBILITÀ A PAGARE²⁰

Nell'ABC, si possono stimare i benefici basandosi sul concetto della *disponibilità a pagare* (DAP): ossia cercando di computare, in denaro, la cifra massima che un individuo è disposto a pagare per ottenere un particolare beneficio legato a un bene/servizio intangibile. La DAP può essere stimata *direttamente* come *indirettamente*. Nella misurazione diretta (con lo strumento delle *valutazioni contingenti*), l'intervistato, ricevuta una spiegazione dettagliata di scenari ipotetici (ad esempio, condizioni di morbidità), indica l'importo massimo (in denaro) che sarebbe disposto a pagare per modificare la situazione descritta nello scenario, attraverso l'attivazione di un intervento pubblico. Nel caso dei metodi indiretti (delle *preferenze rilevate*) di misurazione, la DAP dei singoli si deduce traendo conclusioni dal loro comportamento: la scelta di un'occupazione particolarmente “pericolosa” può giustificarsi solo con un differenziale di reddito e questa differenza (tra reddito medio ed “elevato”) può essere considerata alla stregua di un premio di rischio che compensa i rischi addizionali legati a quel determinato compito. Entrambi i metodi di stima della DAP hanno dei difetti. Quello diretto può essere utilizzato soltanto con consumatori già perfettamente informati né può essere esclusa la possibilità che i soggetti nel rispondere perseguano il proprio specifico interesse ed indichino deliberatamente cifre troppo basse o troppo elevate, invece di manifestare la propria effettiva DAP. . Studi sperimentali inoltre dimostrano che la disponibilità a pagare dichiarata in assenza di un reale impegno ad effettuare una spesa non è sempre un buon indice della reale DAP. Nel metodo indiretto, altri fattori possono influenzare la DAP, come la propensione al rischio, che può variare da persona a persona, o un elevato grado di prestigio associato con quella determinata professione.

In mancanza di stime robuste sulla DAP (o sulla disponibilità ad accettare un certo peggioramento della propria condizione), ci si può riferire al tipo di danni che sarebbero evitati dall'intervento: ad esempio, i) danni alle persone (riduzione di patologie dell'apparato respiratorio nel caso dell'inquinamento atmosferico, riduzione di patologie uditive o da stress); ii) danni a cose che abbiano di per sé un valore di mercato (ad esempio il deprezzamento degli immobili dovuto alle sostanze inquinanti

²⁰ Per una disamina puntuale della stima di beni non scambiati sul mercato e AIR si veda F. SARPI, “Criteri di valutazione di alcuni beni non scambiati sul mercato”, in S. MOMIGLIANO e F. NUTI GIOVANNETTI (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Rubettino, 2001, pp. 58-91.

circolanti nell'atmosfera, o al degrado urbano che si connette all'inquinamento acustico).

5.6. BENEFICI E COSTI PER I DESTINATARI INDIRETTI

Come anticipato, vale ricordare come, frequentemente, coloro che sostengono i costi o che godono dei benefici di una regolazione non sono i suoi destinatari diretti (*Box 8*).

| BOX 8 – IMPATTO SU DESTINATARI INDIRETTI |
|---|
| Un provvedimento che punta a ridurre l'inquinamento idrico marino determina, tra gli altri, benefici quali la riduzione di malattie connesse alla balneazione in acque non del tutto salubri, ovvero la diminuzione dei costi di spostamento a carico di bagnanti i quali ricercano spiagge pulite in località lontane da quella di residenza, o ancora l'aumento delle presenze turistiche nei pressi delle spiagge bonificate. Tutti questi benefici ricadono sui <i>destinatari indiretti</i> . Se alle pasticcerie viene imposto di redigere e porre in evidenza un elenco delle sostanze che compongono i dolci venduti al pubblico, i beneficiari della prescrizione sono i clienti (i quali saranno così più consapevoli di ciò che mangiano ovvero potranno consumare dolci più sani, se il pasticciere, vincolato alla trasparenza, migliorerà la qualità del proprio prodotto), che non ne sono tuttavia i destinatari diretti. |

Questi ultimi sono, infatti, coloro ai quali si richiede di modificare il proprio comportamento (al fine di salvaguardare l'ambiente, di migliorare l'informazione dei consumatori, e così via).

Alla luce dell'esempio, svantaggi e vantaggi, in termini di costi e benefici attesi della nuova regolazione spesso riguardano i destinatari indiretti. Di seguito si riportano alcuni esempi:

- Riduzione/aumento dei prezzi a carico dei consumatori finali con Riduzione/aumento della possibilità di scelta tra produttori concorrenti.
- Riduzione/aumento di effetti nocivi per soggetti esterni all'attività regolata (inquinamento, contaminazione del cibo, etc.).
- Miglioramento/peggioramento della qualità e riduzione/aumento della gamma di certi beni o servizi disponibili.
- Riduzione/aumento della sicurezza di certi cibi, medicinali (e in genere prodotti), servizi, ambienti di lavoro.
- Riduzione/aumento della capacità di innovazione (specificamente tecnologica,

ovvero di processo, di prodotto, di mercato, etc.).

- Riduzione/aumento della competitività internazionale di un dato settore produttivo o gruppo di imprese.
- Apertura dei mercati, con i connessi effetti vantaggiosi per consumatori e imprese entranti e svantaggiosi per i produttori fino a quel momento protetti.
- Riduzione/aumento dell'informazione disponibile per le imprese, la forza lavoro, i consumatori, le autorità pubbliche.
- Riduzione/aumento dell'occupazione.

La valutazione di tali effetti indiretti è, in genere, più complicata di quella dei costi e benefici diretti. In primo luogo, è difficile capire dove fermarsi nella catena di effetti da includere nell'analisi; in secondo luogo, può risultare particolarmente arduo ottenere le informazioni necessarie alla stima degli effetti indiretti. Una regola generale che può essere utile seguire è di limitarsi all'individuazione e, laddove possibile, alla stima dei principali costi e benefici indiretti (di quelli, cioè, che si ritengono particolarmente significativi per i destinatari dell'opzione in esame). In particolare, la valutazione degli effetti sociali ed occupazionali può rivestire un ruolo determinante nella scelta dell'opzione preferita.

5.7. COSTI E BENEFICI LEGATI ALL'OCCUPAZIONE E A FATTORI SOCIALI

La regolazione delle attività produttive (ad esempio, quelle relative alla sicurezza del lavoro) e della commercializzazione di beni e servizi, possono avere effetti significativi sui **LIVELLI OCCUPAZIONALI** delle imprese interessate - direttamente o indirettamente - dal provvedimento. In generale, gli effetti occupazionali sui destinatari diretti o indiretti, vanno considerati da un punto di vista molto ampio, che vada oltre le singole imprese interessate dal provvedimento, abbracciando un intero settore produttivo o l'intero sistema economico. Bisogna inoltre tenere presente la regolamentazione esistente negli altri paesi.

È bene, inoltre, ricordare che gli effetti negativi o positivi nel breve periodo possono cambiare di segno se si considera un più ampio arco temporale. Ad esempio, una modifica di un processo produttivo imposta da un nuovo provvedimento pur

causando difficoltà di adeguamento nel breve periodo, potrebbe, in certi casi, mettere un'azienda in condizione di competere più efficacemente in futuro, magari perché i legislatori dei paesi che costituiscono mercati di riferimento hanno adottato un provvedimento analogo. In definitiva, gli effetti occupazionali non vanno considerati nell'ottica del singolo posto che sembra perdersi in un dato momento e in una data azienda, bensì in una prospettiva diacronica e di sistema.

In generale, **COSTI E BENEFICI DI TIPO SOCIALE** fanno riferimento a benefici e a costi diffusi, spesso non immediatamente riconducibili a valori monetari (salute, riservatezza, dignità personale, igiene, qualità ambientale o urbana, diritti del consumatore, etc.). Per l'individuazione e la valutazione di questa categoria di costi appaiono particolarmente utili le procedure di consultazione.

6. L'ANALISI ECONOMICA DELLA REGOLAZIONE: LA DIMINUZIONE DEGLI SVANTAGGI

6.1. TECNICHE DI MINIMIZZAZIONE DEI COSTI: L'ANALISI COSTI EFFICACIA E L'ANALISI DEI COSTI DI CONFORMITÀ

L'analisi costi efficacia misura il costo (con gli occhi della collettività) legato al conseguimento di un particolare obiettivo. Tale costo viene misurato in termini unitari, ossia per unità di beneficio: ad esempio, il costo associato a ogni nuovo occupato, il costo per quantità di decibel diminuiti (regolazione del rumore), il costo associato a una certa percentuale di diminuzione di incidenti mortali (regolazione del codice della strada).

Tale tecnica non richiede la specificazione di valori monetari e non soffre del problema di dover confrontare grandezze con unità di misura non omogenee (i benefici, a differenza dei costi, sono difficilmente riconducibili a valori monetari o a grandezze quantitative).

Il fatto che tale tecnica consideri solo i costi e non anche i vantaggi appare contemporaneamente come un punto di forza ma anche un limite: il vantaggio è che essa elimina *ex-ante* (o, perlomeno, nasconde) alcune delle principali controversie o resistenze a livello soprattutto politico, permettendo un confronto facile, sulla base del costo) fra *opzioni alternative a un obiettivo comune*.

Il limite della tecnica è che *non permette di interrogarsi* sull'opportunità di conseguire un determinato vantaggio (beneficio) *piuttosto che un altro*, oltre che di analizzare e valutare interventi che permettono di conseguire una molteplicità di benefici, e soprattutto di valutare se esista una soglia minima di beneficio netto che giustifichi la stessa attuazione dell'intervento regolatorio.

6.2. L'ANALISI DEI COSTI DI CONFORMITÀ

La tecnica dell'analisi dei **COSTI DI CONFORMITÀ** o **COMPLIANCE COST ASSESSMENT** consiste nel considerare esclusivamente tutti i costi dell'intervento regolatorio che ricadono su delle categorie particolari (imprese, cittadini, lavoratori, pubblica amministrazione), adottandone il relativo *punto di vista* e ignorando completamente gli eventuali benefici collegati alla regolazione medesima (ad esempio, con tale approccio la regolazione inerente la "sicurezza sul lavoro" viene valutata esclusivamente in base ai costi che accolla alle imprese, ignorandone i benefici relativi). L'obiettivo sottostante l'utilizzo di tale approccio è quello di ricostruire i costi di un intervento e quindi verificare che questi non siano così elevati da rendere la realizzazione della regolazione insostenibile o difficilmente accettabile dai destinatari dei costi di regolazione.

Il vantaggio di questo metodo ricade sostanzialmente nella relativa semplicità di rilevazione (e quindi, valutazione) dei dati sui costi suscettibili di dare un quadro completo del costo opportunità dei fattori produttivi, computati a prezzi di mercato e collegati alla regolazione che si intende adottare. I limiti, per contro, sono determinati dalla parzialità dell'approccio, che non consente di formare un quadro generale dell'impatto di un intervento o di verificare se il suo costo complessivo non possa essere

giustificato e sostenuto dagli effetti positivi che ricadono sulla società e della eventuale disponibilità a pagare questi benefici da parte dei potenziali destinatari.

Esistono alcune varianti parziali dell'analisi dei costi di conformità tra le quali rilevano:

- *L'analisi di impatto sulle imprese.* Questa variante metodologica della tecnica dei "costi di conformità" consiste nel concentrare l'analisi solo sui costi sostenuti dalle imprese, in particolare dalle piccole e medie imprese. Questo approccio è particolarmente efficace quando tra gli obiettivi del regolatore emerge quello di limitare l'impatto dell'analisi sul settore imprenditoriale e quando, come spesso accade, l'impatto più rilevante degli oneri dell'intervento debba essere sostenuto in prevalenza da questo settore.
- *L'analisi dell'impatto fiscale o di bilancio.* Questo approccio consiste nel considerare solo le ripercussioni dell'intervento di regolazione proposto sul bilancio dello Stato. Anche se in genere gli oneri a carico dello Stato rappresentano solo una piccola parte dei costi complessivi dell'intervento sulla collettività, questo metodo è particolarmente utile quando il peso sostenuto dal governo costituisce una componente determinante della decisione in merito all'implementazione di una proposta di regolazione, oltre ad avere il vantaggio di essere semplice da utilizzare e di fornire risultati abbastanza precisi. Inoltre, il metodo è particolarmente utile a evidenziare il costo totale dell'iniziativa a carico dello Stato quando i costi specifici siano distribuiti a vari livelli di governo.

Ragguagli operativi per un'analisi dei costi di conformità sono riportati al paragrafo 5.4.2.

6.3. LO STANDARD COST MODEL (SCM) OLANDESE

6.3.1. Caratteristiche del modello SCM

In anni recenti la sensibilità in materia di oneri della regolamentazione in particolare sul sistema delle imprese da parte delle autorità politiche e degli *stakeholders* del processo è aumentata notevolmente. Tra i nuovi strumenti di qualità

della regolazione assume un particolare rilievo per l'elaborazione della metodo e per la ampiezza della applicazione, la metodologia che va sotto il nome di *Standard Cost Model* (SCM) e che si propone di misurare *oggettivamente* gli oneri amministrativi a carico delle imprese, dove per oneri amministrativi si intendano i soli oneri connessi con la fornitura da parte delle imprese di informazioni alla Pubblica Amministrazione o a soggetti terzi. Questa metodologia è stata sviluppata originariamente nei Paesi Bassi. Essa prevede in prima battuta l'identificazione di oneri amministrativi a carico delle imprese contenuti nei diversi atti regolamentari. Gli oneri amministrativi vengono in particolare identificati come:

'costi sopportati dalle imprese private, nell'adempimento di obblighi informativi generati da una regolazione statale'²¹.

La definizione di cui sopra include in effetti i soli costi generati da un adempimento informativo. Sono quindi esclusi dal computo tutti i costi connessi con l'adempimento degli obblighi sostanziali della regolazione sotto esame. Due ulteriori aspetti della definizione sono ancora oggetto di approfondimento e dibattito tra gli studiosi. In particolare il riferimento ai costi delle sole imprese private risponde ad una esigenza di semplicità nell'applicazione della metodologia e all'obiettivo politico originale dello SCM, la riduzione dei carichi informativi sul sistema delle imprese. Bisogna però ricordare che una riduzione del carico informativo sul sistema delle imprese private potrebbe essere conseguito attraverso un aumento del carico informativo sulla Pubblica Amministrazione. Inoltre un calcolo aggregato dell'onere sul sistema delle imprese secondo questa definizione dipende dall'ampiezza del settore pubblico. Un settore pubblico più ampio, che difficilmente potrà essere un segnale di una minore invasività dello Stato nell'economia, potrebbe risultare in un carico amministrativo valutato con lo SCM più basso in rapporto al PIL.

Da un punto di vista operativo, la procedura prevede la identificazione di tutti gli oneri informativi previsti in un certo atto normativo.²² Il manuale dello SCM cui

²¹ Definizione tratta dal "*Manuale dello Standard cost model*", traduzione di G. COCO.

²² In realtà, da un punto di vista pratico diversi approcci sono possibili in questo stadio di identificazione dell'oggetto della valutazione (si veda anche OCDE, 2003). Il valutatore

abbiamo fatto riferimento identifica 17 tipologie principali di onere informativo elencate di seguito²³:

- 1) Produrre rapporti/informazioni;
- 2) Fare domanda per una licenza;
- 3) Fare domanda di riconoscimento di specifiche capacità;
- 4) Registrare e/o misurare dati sensibili;
- 5) Monitorare un fenomeno sensibile su un lungo arco temporale;
- 6) Compilare rapporti periodici;
- 7) Ispezionare/esaminare materiali/strumentazioni/attrezzature/personale;
- 8) Fare domanda per permessi o esenzioni;
- 9) Adeguare piani (ad esempio di emergenza);
- 10) Cooperare con ispezioni/controlli;
- 11) Etichettare per terze parti;
- 12) Fornire informazioni a terze parti;
- 13) Produrre documenti;
- 14) Prendere atto/informarsi su nuova regolazione;
- 15) Procedure di appello/obiezioni;
- 16) Rispondere ai reclami;
- 17) Registrasi presso un elenco/registro;

Ci sono, come è ovvio, parziali sovrapposizioni tra tipologie diverse di onere informativo. Ad esempio la domanda per l'iscrizione nell'Albo degli Autotrasportatori²⁴, può essere classificata sia come una domanda per un permesso (sub 2), sia come una domanda di riconoscimento di specifiche qualità (sub 3), sia come una registrazione presso un elenco (sub 17).

può in alternativa all'approccio descritto, che definiremo 'per norma' decidere di studiare in maniera organica tutti gli obblighi imposti ad una determinata tipologia di soggetti identificati ad esempio per settore di operatività. In alternativa è possibile studiare gli oneri in maniera trasversale identificando delle operazioni reali e comuni che diverse tipologie di imprese devono espletare (ad esempio l'assunzione di un dipendente) e stimare l'onere connesso a tutta la regolazione dello specifica operazione. Anche in questo caso si tratta di reperire fonti normative necessariamente eterogenee fonti di differenti oneri informativi.

²³ Traduzione delle voci di G. COCO.

²⁴ Si tratta di uno dei casi pilota che la SSPA sta valutando con il metodo SCM.

L'adempimento di un onere informativo in corso di anno comporta l'espletamento a tempi diversi di una serie di attività. Ai fini di una valutazione analitica il singolo onere informativo viene quindi scomposto in un certo numero di attività amministrative di base. Nelle intenzioni una attività amministrativa è una singola operazione presumibilmente portata a termine da un singolo all'interno dell'impresa.

A titolo di esempio si riporta la scomposizione effettuata dal manuale della prima tipologia di onere informativo riportata di sopra, relativa alla produzione di rapporti/informazioni. Le azioni amministrative correlate sono:⁵

- raccolta di informazioni;
- compilazione del rapporto/dichiarazione;
- invio del rapporto all'autorità competente;
- archiviazione del rapporto.

L'SCM prevede, attraverso una indagine sul campo, la stima del tempo necessario a una impresa-tipo per effettuare ogni singola attività amministrativa. In ultima battuta il metodo perviene alla stima dell'onere amministrativo attraverso l'applicazione del costo del lavoro al tempo stimato per ogni attività con l'aggiunta eventuale dei costi aggiuntivi connessi all'uso di strutture e strumentazioni diverse.

6.3.2. Considerazioni operative sul modello SCM

Il modello SCM è stato originariamente elaborato e applicato con sistematicità nel 2003 nei Paesi Bassi. L'esercizio ha condotto in quel caso a una stima sorprendentemente elevata dell'entità degli oneri amministrativi pari al 3,6% del PIL. All'interno della UE si è costituito un *network* di paesi che oltre alla sperimentazione del modello SCM hanno chiesto una applicazione sistematica del metodo alla regolazione in ambito UE. Sulla spinta di questi paesi il Consiglio ECOFIN e il Consiglio Europeo hanno richiesto alla Commissione di studiare l'adozione dello SCM accanto agli altri strumenti di qualità della regolamentazione. La Commissione a sua volta ha emesso una Comunicazione con cui si avvia una fase di sperimentazione di una versione modificata dello SCM, rinominata *EU Net Administrative Cost*²⁵.

²⁵ *Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, marzo 2005.

Occorre comunque sottolineare come l'SCM deve essere considerato nella gamma di strumenti per la *better regulation* e la misurazione dell'impatto della regolazione. Non sembra infatti esservi nell'esperienza pratica una sostituibilità tra l'approccio di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e la valutazione dei costi e benefici: una pluralità di strumenti per lo scopo del miglioramento della qualità regolamentare appare quindi la strada preferibile.

In un quadro "completo" di strumentazione per la riforma regolamentare e l'aumento della qualità della regolazione, la specifica utilità dello SCM sembra triplice:

- consentire una comparazione tra contesti regolamentari diversi. La quantificazione dell'onere in rapporto al PIL consente una comparazione immediata dell'onerosità di diversi sistemi regolamentari. Si tenga conto comunque che tale comparabilità non è assoluta. Una diversa valutazione può riflettere oltre a una differente onerosità dei sistemi regolamentari anche una diversa struttura economica sottostante e/o un diverso assetto istituzionale della regolazione. Un certo grado di cautela appare necessario;
- fornire un utile strumento di *accountability* dell'operatore pubblico attraverso il riferimento ad un indice quantitativo dell'onerosità del sistema regolamentare. Per la stessa ragione lo SCM si presta ad essere usato per definire *target* di riduzione degli oneri ed in effetti è stato usato in questo modo dai Paesi Bassi;
- assicurare la sostenibilità della riforma regolamentare attraverso un sostegno continuo all'azione riformatrice del livello politico. Proprio il carattere quantitativo e verificabile degli oneri calcolati attraverso SCM rendono credibile un'impegno e una attenzione costante sul tema. Un calo di attenzione sarebbe infatti registrato e verificabile dall'elettorato a scadenza di legislatura;

In ultima analisi lo SCM appare quindi uno strumento idoneo a sollevare e tenere viva l'attenzione e l'impegno dei *policymaker* sul problema degli oneri da regolamentazione. Contemporaneamente appare uno strumento complementare, ma certo non sostitutivo di una completa analisi di impatto della regolamentazione.

7. IL COINVOLGIMENTO DEI DESTINATARI DELLA REGOLAZIONE: LA CONSULTAZIONE NELL'AIR

7.1. DEFINIZIONE DELLE ESIGENZE E LA CONSULTAZIONE

Il ricorso a tecniche di consultazione permette all'AIR di proporsi come uno strumento in grado di costruire e rafforzare le proposte di regolamentazione. Il diretto coinvolgimento degli *stakeholder* nella fase di raccolta dei dati relativi alle esigenze cui la regolamentazione dovrebbe rispondere e ai costi ed ai benefici che essa comporterebbe può, come accennato in precedenza, fornire la base informativa necessaria alla formulazione di politiche pubbliche maggiormente efficaci, in virtù della loro capacità di rispondere in maniera appropriata alle necessità avvertite da cittadini ed imprese. In particolare, il ricorso alla consultazione permette all'amministrazione di agevolare l'acquisizione di due tipologie di informazioni significative:

- La rilevazione e l'approfondimento delle esigenze.
- L'individuazione e l'eventuale qualificazione e quantificazione delle categorie di costi e benefici dei potenziali destinatari dell'intervento.

Occorre chiarire che la consultazione **non è** destinata ad acquisire dai soggetti interessati (soggetti destinatari diretti e soggetti coinvolti) **un giudizio** su un definito intervento normativo, **né** ad instaurare con essi un **rapporto di tipo rappresentativo-negoziale**. La consultazione è uno strumento per rilevare le **percezioni e le valutazioni** sia dei destinatari diretti (e non delle loro rappresentanze), sia di testimoni privilegiati, circa la natura, l'entità, la distribuzione sociale, temporale e spaziale dei costi e dei benefici di un eventuale intervento e quindi, diminuire l'asimmetria informativa del **decisore pubblico**, che resta **l'unico attore che ha la responsabilità dell'attività di regolazione**.

7.2. TECNICHE DI CONSULTAZIONE PER L'AIR

In generale, la consultazione è stata spesso vista come un'occasione per coinvolgere i gruppi organizzati nel processo decisionale, attraverso la forma della *audizione*: tale approccio alla consultazione può essere molto utile ma, laddove ci si limiti solo a questo, allora non si arricchirebbe particolarmente il processo di AIR. Ciò che i gruppi organizzati possono “rappresentare” nelle consultazioni-audizioni è di norma già noto alle amministrazioni, proprio perché tali gruppi sono nelle condizioni di attivare propri canali di comunicazione e hanno gli incentivi per farlo, articolando prese di posizione pro o contro i vari provvedimenti della cui adozione si discute. D'altro canto, la consultazione deve anche e soprattutto servire a generare informazioni nuove, che l'Amministrazione non possiede. Per questo essa deve anche andare verso i singoli cittadini e le singole imprese (più che verso le loro rappresentanze), dando risalto a posizioni e a interessi che normalmente non trovano modo di esprimersi nelle relazioni politiche usuali. Per questa ragione, la consultazione dovrebbe divenire una caratteristica strutturale del processo di AIR da avviare sin dal suo inizio (coincidente appunto con la rilevazione delle esigenze) e da svolgere in modo competente e specializzato, facendo ricorso alle tecniche più appropriate.

La consultazione di destinatari e soggetti competenti sulla materia regolata è prevalentemente finalizzata all'individuazione dei costi diretti della regolazione. Da essa potranno, però, emergere anche informazioni, dati e opinioni relative tanto ai benefici diretti, quanto ai benefici e ai costi indiretti.

L'adozione di una tecnica di consultazione deve essere valutata sulla base di **almeno tre criteri**: i) l'onerosità di realizzazione; ii) l'attendibilità e la validità dei risultati ottenibili e infine iii) l'utilità e la capacità di essere esaustivi di questi ultimi ai fini dell'AIR. Le tecniche di consultazione più utilizzate per la raccolta di dati, elementi e opinioni sono le seguenti (in ordine progressivo crescente di significatività, importanza, complessità e costi): i) *Focus groups*, ii) *Panel*, iii) Interviste semi-strutturate, e iv) Inchieste campionarie.

7.2.1. *Focus groups*

La tecnica dei *focus groups* si avvale di interviste mirate, indirizzate a **gruppi di ridotte dimensioni**. Nel caso specifico, tali interviste potranno essere rivolte - contestualmente o in situazioni diversificate - a categorie di soggetti coinvolti dal nuovo intervento regolativo: destinatari diretti, esperti, esponenti di categorie di cittadini direttamente o indirettamente chiamati in causa, amministrazioni pubbliche competenti.

Ogni *focus group* va preparato, condotto, registrato e analizzato da personale addestrato *ad hoc*. Per ciascun intervento regolativo sono ipotizzabili, a seconda della diversificazione e del numero delle posizioni da rappresentare, da un minimo di due a un massimo di sei *focus groups*.

Questa tecnica presenta diversi **vantaggi**: i) il costo relativamente modesto (progettazione dei *focus* e analisi dei dati, moderatori, gettoni di presenza per i partecipanti); ii) la velocità di realizzazione; iii) l'approfondimento dei temi (che non sarebbe consentito dal questionario a risposte chiuse); iv) la possibilità di coinvolgere voci e punti di vista differenti e farli interagire (il che sotto certi profili può consentire un approfondimento maggiore di quanto non avvenga con l'intervista semi-strutturata, di cui si riferirà in seguito).

A condizione che i *focus groups* non vengano organizzati e interpretati in modo improvvisato, tutti i criteri di valutazione delle tecniche di consultazione sembrano qui pienamente soddisfatti. In prima istanza, per garantire la qualità del risultato, le amministrazioni interessate potrebbero ricorrere a esperti esterni ai quali affiancare il proprio personale, in modo che acquisisca la necessaria esperienza e sia successivamente in grado di preparare, condurre e analizzare autonomamente tali confronti.

7.2.2. *Panel*

La tecnica del *panel* consiste nel costruire un **gruppo** di individui o imprese che, previa verifica della loro disponibilità, sono **ripetutamente consultati lungo un ben definito arco temporale**, per la somministrazione di questionari a domande chiuse (in cui cioè il numero e il tipo delle risposte sono prestabiliti), ovvero questionari semi-strutturati (che cioè prevedono domande chiuse e, soprattutto, domande aperte, utilizzati

quando il numero dei componenti del panel è basso). Il *panel* multiscopo (cioè quello in cui l'opinione dei componenti viene richiesta su più argomenti) a domande chiuse ha il pregio di costare relativamente poco, ma presenta rilevanti debolezze quanto a validità e attendibilità, come pure per l'eshaustività e l'utilità dei risultati. D'altro canto, *panel* mirati per ciascun caso riducono (anche se non di molto) le debolezze in termini di validità e attendibilità, ma presentano costi elevati.

7.2.3. Interviste semi-strutturate

La tecnica prevede un intervistatore che dispone di una traccia, più o meno dettagliata, nella quale sono stabiliti i contenuti del colloquio con l'intervistato. A seconda delle circostanze sono previste la "semplice" elencazione degli argomenti da affrontare come pure la formulazione di alcune domande di carattere generale. Nel caso dell'AIR, interviste semi-strutturate andrebbero effettuate tanto con potenziali destinatari diretti e indiretti quanto con osservatori privilegiati. L'intervista semi-strutturata ha onerosità e rapidità medie e può dare risultati attendibili, utili, ragionevolmente esaustivi e validi, anche se non necessariamente rappresentativi in senso stretto, cioè tali da riprodurre le caratteristiche e gli atteggiamenti della popolazione di riferimento.

7.2.4. Indagini campionarie

La tecnica delle *indagini campionarie* si basa su interviste strutturate, rivolte a soggetti appartenenti a campioni rappresentativi della o delle popolazioni oggetto di analisi, tramite questionari a domande chiuse (in cui cioè il numero ed il tipo delle risposte sono prestabiliti), inviati per posta ed auto-compilati. Se necessario e/o più opportuno, i questionari potranno essere somministrati da intervistatori addestrati *ad hoc* nel corso di una intervista diretta o telefonica. Il costo notevole unito ai lunghi tempi di realizzazione rendono tale tecnica poco operativa rispetto ai tempi usualmente richiesti per l'AIR e scarsamente utilizzabile nella maggior parte dei casi: pertanto il ricorso ad indagini campionarie va valutato molto attentamente.

8. STRUMENTI SPECIFICI PER L'ATTUAZIONE DELLA REGOLAZIONE

8.1. LO STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO PIÙ APPROPRIATO

Sulla base della scelta dell'opzione preferita, l'amministrazione provvederà a individuare lo strumento normativo più funzionale all'inserimento della nuova disciplina nell'ordinamento giuridico, utilizzando la gamma di possibilità che l'attuale assetto delle fonti offre. In particolare, si dovrà valutare:

- La *concreta necessità* di una normativa di rango primario. La scelta sarà guidata da una valutazione dell'autorità politica, ovvero da vincoli imposti dal sistema vigente. Quindi, in primo luogo, da vincoli costituzionali (presenza di riserva di legge, incidenza sui diritti di cui alla Parte Prima della Costituzione, rispetto delle autonomie, etc.) e, a seguire, dal regime degli atti preesistenti che disciplinano la materia o parte di essa. Su questo punto, l'amministrazione dovrà valutare l'opportunità di ricorrere - in base ai contenuti del provvedimento in formazione - alla delegificazione, in armonia con quanto previsto in merito dall'ordinamento.
- L'opportunità di non irrigidire il sistema delle fonti normative che regolano la materia, individuando il tipo di atto di più tempestiva adozione rispetto al contenuto normativo prescelto, evitando in particolar modo di optare per atti a regime giuridico più rigido rispetto a fonti preesistenti di maggior elasticità.
- La necessità di norme sanzionatorie, fiscali o finanziarie, che, generalmente, impongono l'adozione di atti normativi primari.

8.2. LA PREDISPOSIZIONE DI UN SISTEMA DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA REGOLAZIONE IN ESSERE

Il decisore pubblico ha comunque bisogno di sistemi e metodi per verificare se l'attuazione della regolazione sta effettivamente funzionando come previsto e se la norma sta conseguendo gli obiettivi così come individuati al punto x..

Laddove poi la regolazione non raggiunge gli obiettivi pre-fissati, occorre definire e capire se ciò sia dovuto a una cattiva analisi di impatto o anche e pure a una attuazione insufficiente legata ad argomenti quali: i) cattiva identificazione dei problemi; ii) debole relazione problemi-obiettivi iii) insufficiente capacità attuativa; iv) sorgere di condizioni/criticalità ignote e/o non considerate al momento dell'analisi di impatto. Occorre quindi prevedere una soluzione preventiva, già prevista in sede di AIR se a tale analisi la norma è stata sottoposta, in termini di monitoraggio e valutazione (M&V) delle norme ivi compreso un sistema di generazione delle informazioni rilevanti e coerenti per alla definizione di una batteria di indicatori previsti in sede di analisi e atti a fornire indicazioni per un efficace controllo di gestione della norma e una sua ottimizzazione attuativa.

In tale quadro, già quando l'AIR è in corso di esecuzione l'analista deve definire indicatori ad hoc (e valori di norma) per i principali obiettivi che la norma si prefigge di raggiungere nonché le relative procedure di M&V. Obiettivi e indicatori devono rispondere ai requisiti SMART che sono quelli che seguono.

- **Specifici** = Devono essere ragionevolmente precisi e concreti e tali **da non essere aperti a interpretazioni diverse**;
- **Misurabili** = Devono disegnare uno stato futuro del mondo che consenta di misurare i risultati;
- **Accettati** = Se tra gli **obiettivi** c'è quello di modificare comportamenti, allora **questi** devono essere accettati e capiti dai destinatari;
- **Realistici** = **Ambiziosi ma**, al tempo stesso, realistici e significativi, con una base informativa che sia ragionevolmente gestibile dagli analisti;
- **Time-dependent** = Ben definiti in una precisa scansione temporale oppure l'obiettivo resta vago.

E' importante quindi che i valori degli indicatori esprimano in modo adeguato il livello di conseguimento degli obiettivi dell'**AGENDA**. Solo dopo un confronto tra come tali valori si manifestano nell'analisi e i valori di soglia, gli *stake-holder*, interessati alla valutazione della regolazione, saranno in grado di giudicare sulla coerenza e adeguatezza dell'intervento (in una parola, sulla "qualità" della regolazione).

In ragione di quanto sopra, una volta che sia stata identificata la “opzione preferita” l’analisi deve i) descrivere brevemente quali saranno i sistemi e le procedure per raccogliere e gestire i dati/informazioni per il monitoraggio della norma in fase di attuazione e ii) descrivere la natura, frequenza e scopo delle attività di monitoraggio e valutazione che su tale norma si eseguiranno. In tale sezione dell’analisi, dovranno trovare risposta le domande che seguono:

- Si conosce in modo adeguato la “situazione di partenza” oppure occorrono dati aggiuntivi?
- Esiste già un efficace sistema di M&V? Occorre pensare a qualcosa di addizionale?
- A cosa serviranno i dati raccolti?
- Quali sono gli attori principali per la raccolta e gestione di tali informazioni? Quali sono le loro responsabilità/compiti e a quale livello di governo?

8.3. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI SULLA PREDISPOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI UN “SERVIZIO AIR”

Per dare concreta attuazione operativa alle varie fasi dell’analisi, così come illustrate nei paragrafi precedenti, si rende determinante l’esistenza di un apposito Servizio AIR che abbia il compito di progettare ed eseguire, in collaborazione con altre unità amministrative dell’organo di Governo, tutte le attività connesse all’applicazione e allo svolgimento di attività di analisi di impatto della regolazione. Di seguito si presenta una connotazione di massima per questa unità, in termini di sua collocazione all’interno dell’organo di Governo, organico, procedure utilizzate, collegamenti (più o meno formali) con altri uffici e altre strutture di *staff*. Tale inquadramento viene formulato sulla base dell’esperienza riportata nel corso della sperimentazione dello strumento a livello nazionale e regionale.

8.3.1. *Caratteristiche del Servizio AIR*

POSIZIONAMENTO

Il Servizio Air dovrebbe essere posizionato in *staff* al vertice di Governo. Ciò si rende necessario in relazione alla delicatezza della funzione dell'AIR in rapporto agli obiettivi politici dei diversi governi. Come detto la analisi tecnica dei costi e dei benefici non deve in ogni caso sostituire la decisione politica finale ma fornire elementi per una decisione informata e trasparente.

MISSION

Il Servizio AIR avrà il compito di eseguire tutte le attività di identificazione, formulazione e analisi relative a prospettive di regolazione di competenza dell'organo dotato di poteri regolatori. Il Servizio avrà anche lo scopo di conoscere e sistematizzare quali altre attività si stanno realizzando per *migliorare la qualità della regolazione* a livello nazionale e internazionale, al fine di inserire il percorso di attuazione dell'AIR in un'ottica di sistema.

COMPONENTI DEL SERVIZIO AIR E LORO COMPETENZE PROFESSIONALI

L'amministrazione deve prevedere apposite innovazioni procedurali e organizzative, che riguardino sia le direzioni/ministeri al cui interno vengono concepite le opzioni regolative, sia l'istanza di coordinamento, all'interno del Governo. In ragione di ciò è auspicabile la costituzione di *team* multidisciplinari di funzionari specializzati nell'analisi di impatto, espressamente investiti di tale compito e dotati delle risorse e delle prerogative necessarie per ottenere dagli altri uffici le informazioni e la collaborazione necessarie per lo svolgimento dell'analisi. L'apporto di professionalità esterne potrebbe essere certamente utile e necessario, nella fase di avvio, ma il punto di arrivo dovrebbe essere l'incardinamento dell'AIR (in tutti i suoi aspetti costitutivi) nelle attività ordinarie delle amministrazioni.

Si postula che il gruppo di operatori AIR che parteciperà al Servizio AIR di ogni amministrazione debba essere costituito da esperti, che, a loro volta, devono essere portatori di competenze professionali diverse e articolate. Tale gruppo permanente, che costituirà un sorta di *nocciolo duro* del Servizio AIR, dovrebbe avvalersi almeno delle

seguenti figure professionali: un congruo numero di economisti e poi giuristi, sociologi e statistici. Le esigenze di personale saranno probabilmente maggiori nella fase di avvio dell'AIR. Esiste infatti in avvio la necessità che le Amministrazioni costituiscano delle Banche dati sulle materie di loro pertinenza. Ovviamente per queste operazioni saranno necessarie professionalità di tipo statistico-economico.

I lavori del Servizio AIR dovrebbero essere assistiti da una segreteria permanente che garantisce il *backstopping* delle attività della struttura.

È poi auspicabile che i funzionari specializzati in AIR formino un “*network* professionale nazionale e sovraregionale”. Da questo punto di vista sarebbe opportuna la predisposizione di “servizi comuni” come occasioni di incontro, circolazione e scambio di esperienze, o consulenze mirate a favore delle sole amministrazioni interessate.

In tal senso, appare particolarmente significativa la disposizione contenuta nel disegno di legge di semplificazione 2005 (S 3186-B), in base al quale il Governo e le regioni concludono, in sede di Conferenza permanente o di Conferenza unificata, anche sulla base delle migliori pratiche e delle iniziative sperimentali statali, regionali e locali, accordi o intese “per il perseguimento delle comuni finalità di miglioramento della qualità normativa nell’ambito dei rispettivi ordinamenti, al fine, tra l’altro, di: (...) definire principi, criteri, metodi e strumenti omogenei per il perseguimento della qualità della regolazione statale e regionale, in armonia con i principi generali stabiliti dalla presente legge e dalle leggi annuali di semplificazione e riassetto normativo, con specifico riguardo ai processi di semplificazione, di riassetto e codificazione, di analisi e verifica dell’impatto della regolazione e di consultazione”²⁶.

DOTAZIONI TECNICHE E INFRASTRUTTURALI

Il Servizio AIR deve essere adeguatamente in termini infrastrutturali e tecnologici: occorre quindi pensare a una dotazione di mezzi, coerente con le necessità del Gruppo di lavoro. Altresì, occorre l’attivazione di una specifica area informativa e di lavoro del Servizio AIR all’interno del “Sito *Web* dell’organo di governo di riferimento”. Questo spazio dovrebbe articolarsi su tre sezioni:

²⁶ [Cfr. Disegno di legge S. 3186-B art. 2.](#)

- Home. Contiene la presentazione del Servizio AIR. Ci sono i riferimenti normativi, informazioni sui compiti della struttura, la composizione del Servizio nonché il suo funzionamento.
- Gruppi di lavoro. E' l'area di lavoro riservata del sito del Servizio, prevista come "sponda telematica" alle attività dei diversi gruppi di lavoro. La sezione è articolata in una sottosezione a disposizione della segreteria per la condivisione di convocazioni, ordini del giorno, verbali, comunicazioni, calendario delle attività, etc; le altre sottosezioni sono dedicate ai gruppi di lavoro AIR. Oltre ad una breve descrizione dei GdL, in queste pagine verranno depositati i documenti *in progress* e altra documentazione di consultazione che i GdL riterranno necessaria al loro funzionamento. A tale sezione, riservata ai componenti del Servizio AIR si accede con *password* personale.
- Strumenti metodologici. Nella sezione verranno pubblicate le linee guida e gli strumenti metodologici prodotti dal Servizio AIR. Un'area della sezione fungerà da "vetrina" attraverso la quale, con l'indicazione dei *link* utili, verranno segnalati atti, documenti, determinazioni, metodologie e altro prodotte da attori rilevanti per valorizzare il confronto delle metodologie di programmazione e valutazione della regolazione. Questa sezione conterrà anche una parte dedicata a eventi, convegni, *workshop* e altro organizzati e che comunque vedono la partecipazione del Servizio in merito al tema della qualità della regolazione.

INTERFACCIA E IMPATTO CON ALTRI UFFICI DI GOVERNO

Una specifica condizione per il successo del Servizio AIR è quella costituita da una forte riconoscibilità dello stesso GdL permanente del Servizio AIR, che possa far valere la prevalenza del lavoro degli esperti (*nocciolo duro e temporanei*) del Servizio su "*emergenze legate al proprio lavoro quotidiano*". A riguardo diventa cruciale che i dirigenti degli altri uffici di Governo, coinvolti di volta in volta nell'attività del Servizio in quanto *clienti e fornitori* per specifiche analisi di impatto, siano disponibili a che le proprie risorse siano efficacemente coinvolte nell'attività. Al fine di enfatizzare il coinvolgimento degli altri uffici nell'attività, occorre quindi ipotizzare una procedura che preveda un certo numero di riunioni periodiche fra dirigenti tematici coinvolti, dopo la scelta dei provvedimenti, per rendere formale tale impegno reciproco e, nel

contempo, informare tutti gli attori rilevanti all'interno dell'Amministrazione sull'avanzamento dell'attività di analisi. La cadenza di tali riunioni dovrebbe essere legata a specifiche fasi di avanzamento dell'analisi, quali, i) alla fine della definizione delle esigenze e prima della definizione degli obiettivi dell'intervento di regolazione, ii) dopo la fase di consultazione, iii) alla fine dell'analisi economica. Una *riunione tipo* dovrebbe avere una durata comunque non superiore ai 30', con fissazione di un Ordine del giorno e preparazione da parte del Servizio AIR di un relativo "*briefing paper*" di una pagina.

SUPPORTI INFORMATIVI

Vale ancora sottolineare come i supporti informativi (e pertanto la disponibilità di dati affidabili circa il volume, la distribuzione territoriale, le linee di tendenza tanto delle attività regolate, quanto di tutti i fenomeni che su di esse hanno influsso e che dalla regolazione possono comunque essere influenzate) sono spesso carenti. In generale, se per un verso accade sovente che le amministrazioni non dispongano (perché nessuno le produce, neppure loro stesse) di informazioni essenziali, in mancanza delle quali la valutazione di impatto diviene un esercizio vano, per altro verso può anche accadere che certe informazioni siano disponibili, ma di scarsa qualità, ovvero che siano state prodotte, ma non inserite in un circuito tale da renderne conoscibile l'esistenza e l'utilizzabilità ai fini dell'AIR.

Spesso manca, all'interno degli organi di governo, personale in grado di individuare e utilizzare le basi di dati esistenti, e la produzione di dati è spesso insufficiente e comunque mal coordinata, mentre le statistiche nazionali non sono state finora pensate in funzione dell'AIR, e certamente non in funzione delle esigenze AIR. Le modificazioni organizzative necessarie riguarderebbero dunque il potenziamento degli uffici statistici, **la loro stretta integrazione con il Servizio AIR nella predisposizione delle analisi**, il riorientamento della produzione dei dati amministrativi, nonché anche quello delle statistiche nazionali.

8.3.2. *Procedure per la selezione degli interventi da sottoporre all'AIR*

Il complesso delle azioni e procedure richieste al Servizio AIR per realizzare operativamente l'analisi di impatto sono quelle ricomprese nella sequenza logica di operazioni individuate ai paragrafi precedenti.

Altresì particolarmente rilevante appare il momento inerente l'*individuazione dei potenziali provvedimenti da sottoporre ad AIR*. Laddove infatti l'AIR fosse sistematicamente richiesta per *tutte* le proposte di misure regolative che l'organo di governo, dotato di potere di regolazione si prefigge, nonché per le loro modificazioni, ciò supererebbe il problema dei criteri di selezione. D'altro canto, però, un'applicazione *a tappeto* dell'AIR potrebbe essere costosa, in termini di risorse umane e finanziarie, *ma anche e soprattutto in termini di tempi e speditezza dell'attività legislativa* che mal si legano con la tempistica prevedibile per esperire tutte le fasi di analisi d'impatto e rendere "ragionevole" i risultati della stessa analisi.

Rendere obbligatoria sempre e comunque l'AIR per tutte le proposte di legge e gli emendamenti, quale ne sia il proponente, è quindi chiedere troppo. Come già detto, appare consigliabile, piuttosto, *selezionare per importanza* le misure sulle quali valga la pena di compiere l'AIR. Se tuttavia tale selezione viene esercitata volta per volta dall'esecutivo, ovvero anche dal legislativo (che anch'esso ovviamente agisce secondo logiche politiche), ciò apre la possibilità che atti importanti "sfuggano", e che gli atti effettivamente sottoposti ad analisi lo siano per ragioni del tutto contingenti.

Sul tema della selezione occorre necessariamente prevedere, in termini espliciti, il **coinvolgimento alla parte politica che deve prendere delle decisioni**, con particolare riguardo alla definizione dei criteri di selezione dei procedimenti da sottoporre ad AIR, che devono comunque tener conto del valore strategico delle politiche per l'Amministrazione regionale.

Una soluzione possibile consiste nello **statuire** in via generale e preventivamente uno o più **criteri sulla cui base verranno individuati gli interventi** (ivi compresi i relativi emendamenti) **da sottoporre ad AIR**. Uno dei criteri possibili potrebbe essere quello di sottoporre obbligatoriamente ad AIR tutti *i provvedimenti di elevato impatto*. Un altro criterio potrebbe essere quello della *materia*. Settori come ambiente, attività produttive, condizioni sanitarie e di sicurezza, oneri amministrativi,

sono tra quelli più vocati a far tesoro dell'AIR per le proprie scelte operative. Di converso, in sede di istituzione del Servizio AIR, occorrerà altresì, *a priori*, definire criteri di individuazione delle ipotesi in cui non è necessario sottoporre lo schema di un atto normativo ad AIR, anche in base al parametro della rilevanza dell'impatto della norma sui destinatari.

Una proposta di provvedimento indirizzata al Servizio AIR deve comunque contenere un *set* minimo indispensabile di informazioni che mettano l'analista in condizione di *capire le intenzioni del decisore pubblico*, in particolare: i) quale sia, per questo attore fondamentale del processo AIR, la logica dell'intervento, ii) quale/i sia/no l'obiettivo/i che questi si prefigge, e iii) in che modo l'eventuale provvedimento si integri nel complessivo quadro di *agenda* della programmazione di governo. Il Servizio AIR, una volta ricevuta dal suo *dante causa* la proposta orientativa di provvedimento, ha di fronte a sé due strade:

- esamina se questo materiale abbia le caratteristiche per essere sottoposto ad analisi. Se “sì” comincia l'analisi; se “no” rinvia la segnalazione alla direzione competente;
- accetta la segnalazione e comincia l'analisi di impatto.

Tale sistema postula che il Servizio AIR abbia un notevole **livello di autonomia**: in particolare, la Struttura è in grado di rifiutare un provvedimento proposto, se ritiene che non abbia le caratteristiche per essere sottoposto all'analisi, oppure se non abbia la legittimità per farlo.