

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

# STRUMENTI PER IL CICLO DELLA REGOLAZIONE

*Aprile 2013*



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI

## Strumenti per il ciclo della regolazione

*Aprile 2013*



*Programma Operativo di  
Assistenza Tecnica alle  
Regioni dell'obiettivo  
convergenza per il  
rafforzamento delle capacità  
di normazione*



Unione Europea  
Fondo Europeo  
Sviluppo Regionale



Ministero dello Sviluppo Economico  
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione



PON Governance  
e Assistenza Tecnica  
2007-2013



**Governo italiano**

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento della Funzione pubblica

## Indice

<b>Presentazione.....</b>	<b>5</b>
<b>Premessa .....</b>	<b>7</b>
<b>Glossario .....</b>	<b>8</b>
<b>Capitolo 1 – Il Ciclo della regolazione.....</b>	<b>12</b>
Introduzione .....	12
1.1 L'integrazione di AIR e VIR nel processo normativo .....	12
1.2 Aspetti organizzativi e procedurali.....	17
<b>Capitolo 2 - Il processo di AIR.....</b>	<b>23</b>
Introduzione .....	23
2.1 L'AIR nel ciclo della regolazione .....	26
2.2 Selezione dei casi: criteri di inclusione e di esclusione.....	27
2.3 Analisi preliminare: il contesto normativo e le fonti informative.....	30
2.4 Quadro delle esigenze/motivazioni alla base dell'intervento .....	31
2.5 Delimitazione dell'ambito di intervento: oggetto e soggetti.....	33
2.6 Obiettivi generali e specifici dell'intervento e loro misurazione.....	35
2.7 Ricostruzione e analisi dell'opzione zero.....	40
2.8 Definizione delle opzioni alternative .....	41
2.9 Valutazione degli effetti delle opzioni.....	46
2.10 Individuazione dell'opzione preferita: motivazione della scelta.....	53
2.11 La relazione AIR: trasparenza interna ed esterna .....	55
<b>Capitolo 3 - Consultazioni e trasparenza .....</b>	<b>57</b>
Introduzione .....	57
3.1 Consultazioni: trasparenza per i cittadini e compensazione dell'asimmetria informativa del decisore.....	59
3.2 Consultazioni e <i>web</i> : efficienza e abbattimento dei costi .....	61
3.3 Le consultazioni nelle valutazioni d'impatto della regolazione .....	63
3.4 Il processo di consultazione nell'AIR e nella VIR.....	66
3.5 Tecniche principali di consultazione .....	69
<b>Capitolo 4 - Attuazione, monitoraggio e valutazione ex post.....</b>	<b>78</b>
Introduzione .....	78
4.1 Il monitoraggio e il processo valutativo nel ciclo della regolazione .....	81
4.2 Il monitoraggio .....	82
4.3 Gli indicatori di monitoraggio .....	82
4.4 La valutazione <i>in itinere</i> ed <i>ex post</i> .....	84
4.5 Tipi di valutazione .....	86
4.6 Metodi .....	88
4.7 Il processo di valutazione .....	97
4.8 Aspetti organizzativi .....	99
4.9 Ruolo delle consultazioni nella valutazione .....	100

<b>Riferimenti normativi .....</b>	<b>101</b>
<b>Appendici .....</b>	<b>107</b>
Appendice 1 – Il contesto normativo di riferimento per AIR e VIR.....	108
Appendice 2 – Strumenti di lavoro per AIR e VIR (schemi esemplificativi).....	111
<b>Allegato 1 - Le indagini statistiche e la customer satisfaction .....</b>	<b>132</b>
Sezione I - Le indagini statistiche .....	133
Sezione II - La <i>customer satisfaction</i> .....	141
<b>Allegato 2 - Le tecniche di valutazione: alternative percorribili .....</b>	<b>149</b>
Sezione I - Le tecniche di valutazione.....	150
<b>Bibliografia .....</b>	<b>194</b>
<b>Siti web .....</b>	<b>201</b>

## Presentazione

La tecnica di produzione normativa, negli ultimi anni, ha registrato una profonda evoluzione.

Se in una ottica più risalente la "buona regolazione" era attenta soprattutto alla redazione della "regola" ed al suo inserimento armonico nell'ordinamento giuridico, ad evitare aporie, discrasie o contraddizioni interpretative, nell'ottica moderna, invece, si è compresa la necessità di espandere più organicamente l'attenzione all'intero "processo regolatorio".

E' questo un processo, definito ciclo della regolazione, basato sull'idea che il legislatore, rilevata l'emersione di dinamiche reali presenti nella società, debba farsi carico di seguire il provvedimento normativo non solo nella fase iniziale di ideazione e progettazione dello stesso, ma anche negli *step* successivi all'adozione, di attuazione, implementazione e verifica dei risultati realizzati, in un nuovo contesto di accresciuta trasparenza e responsabilizzazione e di maggiore coinvolgimento di *stakeholders* e cittadini, sostenuto dalla diffusione dell'utilizzo della rete.

Il ciclo della regolazione offre la possibilità di passare da un approccio piuttosto formale alla produzione normativa, teso all'adozione di provvedimenti regolatori redatti secondo le comuni regole stilistiche di *drafting*, ad una visione più ampia del fenomeno regolatorio. In questa prospettiva, ogni provvedimento normativo non solo deve essere redatto in modo semplice, chiaro e univoco nel linguaggio e nel significato, ma, al contempo, deve essere assunto sulla base di una piena consapevolezza dei possibili effetti che produrrà non solo nell'"ordinamento giuridico", ma anche e soprattutto sui destinatari, cittadini e imprese, e sull'amministrazione pubblica. Inoltre, il provvedimento normativo, nella fase di attuazione ed implementazione, necessita di un'attenzione costante sia in termini di misure di attuazione, come formazione, comunicazione e dotazioni economiche ed organizzative; sia in termini di monitoraggio continuo, finalizzato alla verifica *in itinere* degli effetti e dei risultati prodotti e alla considerazione dell'opportunità di eventuali aggiustamenti. Nella fase successiva, di compiuta attuazione, infine, è necessario valutare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi sottesi alla medesima regolazione e delineare i possibili interventi normativi di modifica, integrazione o cessazione della stessa. L'approccio sostanziale, dunque, ha come fine principale quello di tendere al miglioramento continuo della regolazione, dal momento che anche la fase di verifica *ex post*, che costituisce l'ultimo *step* del ciclo di un provvedimento, rappresenta, di fatto, la fase di correzione della regolazione adottata e, allo stesso tempo, il momento iniziale di un nuovo e diverso intervento normativo, arricchito dagli esiti della valutazione sulla precedente "regola". In tal modo, il ciclo della regolazione viene a rappresentarsi come un vero e proprio circolo virtuoso della produzione normativa.

Questo nuovo approccio, però, necessita dell'introduzione e, soprattutto, della diffusione di tecniche e metodologie specifiche per il sostegno del ciclo della regolazione in ogni sua fase.

Il momento iniziale di progettazione normativa dovrà essere sostenuto da un lato, con strumenti di analisi dei possibili effetti che la nuova regolazione potrà produrre, dall'altro, da tecniche di consultazione di *stakeholders* e cittadini, indispensabili per comprendere le effettive esigenze degli stessi e raccogliere le necessarie informazioni per la progettazione normativa. Queste tecniche basilari possono poi essere ulteriormente specializzate ove, oltre agli impatti meramente economici, si misurino anche altre tipologie di effetti come quelli ambientali o sulla concorrenza oppure si espletino analisi di genere o misurazione degli oneri amministrativi. Redatto il testo appoggiandosi a regole stilistiche di *drafting*, la fase dell'attuazione dovrà essere efficacemente supportata con strumenti di monitoraggio e di verifica dei diversi *step*

procedurali, sia amministrativi che istituzionali, quindi dei risultati che man mano si raggiungono, in grado di garantire opportuni *feedback* al legislatore in relazione ad eventuali criticità e problematicità che si stanno verificando. Infine, nel momento finale di verifica del raggiungimento degli obiettivi, vi sono tecniche di valutazione che, evidenziando gli effetti prodotti, pongono il decisore nella condizione di individuare e assumere misure di correzione o di modificazione o addirittura di abrogazione.

Questa molteplicità di strumentazione necessita fundamentalmente di un approccio condiviso in termini sia di utilizzo delle tecniche, sia di coordinamento con riferimento ai metodi di misurazione utilizzati. Ciò è soprattutto indispensabile in un ordinamento multilivello come il nostro, nel quale la complessità ordinamentale si rileva anche nell'ambito delle metodologie di miglioramento della qualità della regolazione. A tal fine, a seguito della stipula nel 2007, in sede di Conferenza unificata, dell'accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione, si è affermata la necessità di avviare concretamente un "lavoro comune e condiviso" tra amministrazioni statali, regionali e locali che il Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (DAGL) ha voluto cogliere promuovendo la costituzione, sempre nell'ambito della Conferenza unificata, di un "Gruppo di lavoro AIR-VIR".

Questo volume rappresenta uno dei risultati di tale attività del DAGL.

Diffondere l'utilizzo delle nuove tecniche di supporto all'attività normativa e al ciclo della regolazione, in un quadro di coerenza con le raccomandazioni dell'Unione europea e di condivisione di metodologie e strumenti, promuovere scambi di esperienze e analisi di criticità e problematicità che emergono, anche a ragione di una regolazione multilivello, divulgare *best practices*, sono questi gli obiettivi che il DAGL ha voluto perseguire in questi anni con il "Progetto operativo di assistenza tecnica alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle capacità di normazione 2010 -2013 (POAT DAGL)".

Nell'ambito di tale progetto è stato costituito un team di esperti, composto da Amadio Salvi, coordinatore e responsabile scientifico, Fiammetta Mignella Calvosa e Mario Martelli, e dagli esperti del servizio di assistenza tecnica<sup>1</sup>, che ha elaborato, in una prospettiva comparativa e attraverso momenti di condivisione con il Gruppo di lavoro AIR-VIR presso la Conferenza unificata, questo volume che presenta un approccio operativo alle tecniche e agli strumenti a supporto della qualità della regolazione, con l'obiettivo di diffondere e promuovere, ai diversi livelli regolatori, una cultura della *better regulation* nell'ottica del ciclo della regolazione.

Questa presentazione è anche l'occasione per associare nel ringraziamento il predetto *team* di esperti e il personale del Servizio AIR, grazie al cui responsabile impegno, unito alla proficuità di lavoro nella gestione del Progetto, è stata resa possibile la redazione del presente volume e lo sviluppo di significative ed articolate collaborazioni e forme di raccordo operativo tra DAGL e Regioni.

Claudio Zucchelli

Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

---

<sup>1</sup> L'assistenza tecnica all'attuazione del POAT DAGL è stata realizzata dall'ATI Ernst & Young Financial Business Advisors S.p.A., Consorzio per lo Sviluppo delle Metodologie e delle Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni, Luiss Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli e P.A. Advice S.p.A.

## Premessa

Nei processi di regolazione, come in molti altri aspetti della vita amministrativa, occorre tenere conto della scarsità di risorse economiche, organizzative e professionali. È necessario, quindi, che ogni decisione discenda da una analisi attenta dei costi e dei benefici di ciascuna possibile opzione di scelta.

Gli strumenti di valutazione dell'impatto della regolazione, e, in generale, quelli finalizzati al miglioramento della qualità normativa, si muovono in questa direzione.

Questo volume mette a disposizione delle amministrazioni i riferimenti metodologici e gli strumenti necessari per l'applicazione delle tecniche di valutazione d'impatto, con il fine di agevolare l'integrazione e l'utilizzo degli strumenti per la valutazione d'impatto della regolamentazione (AIR e VIR) nei processi normativi<sup>2</sup>.

L'argomento viene trattato nell'ambito del così detto "ciclo della regolazione", al cui interno si collocano anche tematiche e strumenti riferiti alla programmazione normativa, alle consultazioni, all'analisi tecnico-normativa (ATN), al *drafting* normativo, alla semplificazione.

All'interno del ciclo della regolazione, l'AIR viene affrontata come processo, le cui fasi caratterizzanti sono le seguenti: selezione dei casi, esigenze e motivazioni per l'intervento, individuazione degli obiettivi, valutazione delle opzioni possibili, compresa la *baseline* (opzione zero), scelta di quella migliore, relazione AIR.

Nel volume non vengono trattati gli aspetti relativi alla valutazione macroeconomica delle politiche pubbliche. Di essi si danno riferimenti nell'allegato relativo alle tecniche di valutazione.

Saranno riportati casi concretamente realizzati, tratti principalmente da esperienze regionali e delle Autorità indipendenti, le più significative nel panorama nazionale.

Nel Glossario che segue sono riportate alcune principali definizioni, utili per una migliore comprensione di quanto viene trattato successivamente.

Il volume si articola in quattro capitoli: il primo è dedicato al ciclo della regolazione; nel secondo viene illustrato il processo di AIR; il terzo tratta delle consultazioni, strumento utilizzato per l'AIR e la VIR; il quarto capitolo è dedicato agli strumenti di valutazione *in itinere* e *ex post*.

Seguono due Appendici:

- Contesto normativo di riferimento per AIR e VIR;
- Strumenti di lavoro (Relazione AIR, Piano di consultazione ecc.);

e due allegati, che presentano un approfondimento sui seguenti temi

- Indagini statistiche e la *customer satisfaction*.
- Le tecniche di valutazione.

Il volume è disponibile sul sito [www.qualitanormazione.gov.it](http://www.qualitanormazione.gov.it).

<sup>2</sup> Il Manuale tiene conto dei contenuti e delle indicazioni del "Rapporto di benchmark – Analisi di pratiche di qualità della regolazione in ambito nazionale e Ocse", nel seguito indicato come Rapporto di benchmark, redatto all'interno del Progetto operativo di assistenza tecnica (POAT) alle Regioni dell'obiettivo convergenza per il rafforzamento delle qualità della normazione, condotto dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri.

## Glossario

### **Accountability**

Nel sistema democratico di bilanciamento dei poteri, l'*accountability* indica la responsabilità dei rappresentanti politici nei confronti dei rappresentanti di altri poteri, per quanto fatto e/o affermato nell'esercizio del loro ruolo e la possibilità che essi rendano conto delle loro azioni. Si tratta pertanto di un contrappeso al potere che deriva loro in quanto eletti e/o nominati.

### **Agenda normativa**

Strumento di programmazione dell'attività normativa da parte dell'organo esecutivo. Con l'agenda normativa gli organi di governo (statale, regionale ecc.), in un'ottica di trasparenza, selezionano e rendono pubblico un elenco di azioni e *policies* da realizzare in un arco temporale definito. Allo stato attuale, il ricorso all'agenda normativa non è ancora molto frequente.

### **Analisi costi/benefici**

È una tecnica di analisi economico-quantitativa finalizzata a valutare il beneficio netto che una determinata azione apporta al benessere collettivo. Tale beneficio viene determinato misurando tutti i costi e i benefici, siano essi economici o finanziari, imputabili all'azione stessa. Questa analisi viene utilizzata per identificare *ex ante* quale delle diverse azioni possibili sia quella preferibile dal punto di vista della collettività. In ambito amministrativo, si usa per identificare e quantificare vantaggi e svantaggi, e quindi il beneficio netto, che un determinato provvedimento può comportare nei confronti dei destinatari o della stessa amministrazione.

### **Analisi di impatto della regolamentazione (AIR)**

L'AIR "consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative".

[Art. 14, primo comma, L. 28 novembre 2005, n. 246].

### **Analisi multicriteria**

L'analisi multicriteria (Amc) è una tecnica che permette di valutare diversi provvedimenti normativi sulla base di più criteri di valutazione (che si riferiscono ad aspetti economici, ambientali, sociali ecc.). Per questo, costruisce una scala di preferenza tra criteri con cui poi giudica le *performances* (misurate da indicatori qualitativi, come giudizi di preferenza, e quantitativi, anche non monetari) di differenti alternative di provvedimenti normativi, per scegliere quello più corrispondente ai criteri considerati.

### **Analisi tecnico-normativa (ATN)**

"Verifica dell'incidenza della normativa proposta sull'ordinamento giuridico vigente, conformità alla Costituzione ed alla disciplina comunitaria, nonché dei profili attinenti al rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali ed ai precedenti interventi di delegificazione".

[Punto 2, Dir. Pcm 10 settembre 2008, "Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)"].

### **Asimmetria informativa**

Si tratta di un concetto usato in economia e indica una situazione in cui alcuni soggetti hanno più informazioni di altri, e possono sfruttare questa maggiore informazione per acquisire dei vantaggi. Ad esempio, c'è asimmetria informativa tra il venditore di una macchina usata e il compratore. Questo porta a comportamenti dei soggetti diversi rispetto a quelli ipotizzati in un mercato di concorrenza perfetta, dove ogni informazione è condivisa. Nell'esempio precedente, il compratore potrebbe non scegliere la macchina con il prezzo più basso, in quanto questo potrebbe essere un indizio di difetti nascosti. Nel campo amministrativo, si intende una disparità di conoscenze fra l'amministrazione e i soggetti pubblici e privati interessati dalla regolazione messa in atto dalla prima. Nel caso in cui la disparità svantaggi l'amministrazione, può soccorrere il ricorso a consultazioni (vd. voce), con le quali i privati possono mettere a disposizione dell'amministrazione consultante le informazioni in loro possesso in merito al fenomeno da normare.

### **Baseline/opzione zero**

Per opzione zero (o *baseline*) si intende la situazione in essere un determinato settore, ad un certo tempo  $t_0$  del ciclo della regolazione. In generale, l'opzione zero è quella di non intervenire, lasciando inalterata la situazione esistente (in presenza o assenza di regolazione).

Tuttavia, per scegliere l'opzione zero occorre avere ricostruito e analizzato dettagliatamente la situazione di partenza ed effettuare un'analisi di impatto di possibili opzioni regolative alternative.

### **Benchmark**

Col termine inglese *benchmark* (letteralmente, "punto di riferimento") si intende solitamente un metodo, modello o esperienza concreta che viene considerata ottimale rispetto agli obiettivi da perseguire; esso viene quindi considerato una buona pratica da diffondere presso altre amministrazioni. Spesso si ricorre alla comparazione per i casi meno virtuosi, in modo da misurare il grado di perfettibilità delle situazioni di partenza.

### **Better regulation**

Con la *better regulation* l'Unione Europea ha introdotto un nuovo concetto di regolamentazione, che fa riferimento alla necessità di applicare strumenti di analisi della qualità della normativa, valutazioni *ex ante*, *ex post*, ricorso a consultazioni coi soggetti interessati ecc. Per una migliore regolamentazione, dunque, le *policies* devono essere bene indirizzate, correttamente implementate e proporzionate al bisogno.

[Commissione Europea, "Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union", COM(2005) 97 final, Bruxelles, 16 marzo 2005].

### **Ciclo della regolazione**

Si fa riferimento alla prospettiva ciclica della regolazione, secondo cui le *policies* hanno un ciclo di vita, la cui fine coincide con l'inizio di un ciclo nuovo. Il ciclo della regolazione inizia con le analisi di impatto *ex ante*, e prosegue con l'elaborazione del provvedimento, al quale si applicano gli altri strumenti di *better regulation*, con il monitoraggio *in itinere*, fino alla eventuale valutazione *ex post*. La prospettiva ciclica prevede, dunque, che gli esiti della valutazione *ex post* possano riavviare il processo.

[Ocse, *The Oecd Report on Regulatory Reform System*, Parigi, 1997].

### **Consultazione**

La consultazione costituisce uno strumento fondamentale di partecipazione e trasparenza dei processi di formazione delle politiche, poiché consente il coinvolgimento dei soggetti interessati e dà loro la possibilità di esprimere opinioni, pareri, nonché di fornire dati e informazioni utili per la scelta delle opzioni regolative migliori. Le consultazioni sono uno strumento funzionale a diverse fasi del ciclo regolativo: dalla elaborazione delle opzioni in fase antecedente alla scelta, alla valutazione successiva delle regole.

### **Costo opportunità**

Il costo opportunità, o costo economico, è un concetto utilizzato nell'analisi costi-benefici per individuare i costi di una azione quando questa non ha un mercato e quindi un prezzo. Il suo costo opportunità (e quindi il suo valore) viene valutato con il valore della migliore alternativa tralasciata. È quindi pari al sacrificio compiuto quando si sceglie fra diverse alternative. Ad esempio, il costo opportunità di un'ora di lavoro è pari al piacere di avere un'ora di tempo libero.

### **Disponibilità a pagare (Dap)**

La disponibilità a pagare è il prezzo massimo che i consumatori sono disposti a pagare per ottenere una unità in più di un dato bene o servizio. Per un bene e servizio normale, la disponibilità a pagare diminuisce al crescere della disponibilità del bene.

### **Drafting normativo**

Con il termine *drafting* normativo si intende un insieme di regole e suggerimenti finalizzati a garantire la qualità, chiarezza e comprensibilità dei testi normativi.

### **Esternalità**

Si tratta di un concetto noto in economia politica. Si parla di esternalità quando l'azione di un soggetto ha effetti (positivi, che generano esternalità positive, o negativi, che generano esternalità negative) su un altro soggetto senza che per questo vi sia stato pagato un prezzo o vi sia stata una compensazione di qualche tipo. Ad esempio, l'inquinamento di un fiume è una esternalità negativa se il soggetto che inquina non paga per i costi che la sua azione comporta per le attività economiche che si esercitano sul fiume.

### **Fallimenti del mercato**

Si chiamano fallimenti del mercato tutte quelle situazioni nelle quali il mercato da solo non è in grado di garantire un'allocazione efficiente delle risorse, e si rende quindi necessario un intervento esterno per correggerne gli errori (ad esempio, l'intervento pubblico). Le più note situazioni di fallimento del mercato si hanno in presenza di esternalità, asimmetrie informative, concorrenza imperfetta.

### **Monitoraggio**

Il monitoraggio, pilastro del ciclo della regolazione, costituisce l'attività di controllo e valutazione dell'andamento di una determinata *policy* rispetto agli obiettivi prefissati, in modo da fornire indicazioni *in itinere* sulla sua implementazione e congruenza rispetto all'obiettivo finale.

### **Onere amministrativo**

Costo (in termini finanziari, di tempo, pratici) sostenuto dalle imprese o dai cittadini nell'adempimento di obblighi informativi richiesti da un'amministrazione all'interno di un procedimento amministrativo. [International Working Group on Administrative Burdens, "The Standard Cost Model- A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses", 2004].

### **Open exchange**

È la pratica, sancita recentemente dall'amministrazione federale statunitense, mediante la quale, a seguito di consultazioni fra l'amministrazione e gli *stakeholders*, si favorisce lo scambio biunivoco di informazioni, aprendolo anche alla prospettiva trasversale (l'amministrazione fornisce ad altri *stakeholders* che non abbiano partecipato alle consultazioni quanto abbiano già appreso) [E. O. n. 13563, del 21/01/2011].

### **Open government**

Principio, sancito recentemente dall'amministrazione federale statunitense, che fa riferimento alla trasparenza dell'Amministrazione, sia interna (fra uffici e dipartimenti diversi), sia esterna, verso i cittadini. L'*open government*, così come concepito dall'amministrazione Obama, si basa sulla trasparenza, sulla partecipazione pubblica e sulla collaborazione. [E. O. n. 13563, del 21/01/2011].

### **Regolazione multilivello**

Con essa si fa riferimento al fenomeno della decentralizzazione del potere decisionale, sia verso l'alto (ad esempio con i fenomeni di globalizzazione, europeizzazione ecc.) sia verso il basso, attraverso i processi di federalizzazione, in particolare regionale e municipale. La responsabilità legislativa è sempre meno soltanto statale, ma è condivisa da livelli di governo diversi.

### **Semplificazione**

Attraverso un processo di semplificazione normativa si mira a rendere il *corpus* legislativo più snello e funzionale, cancellando, riducendo, abrogando, accorpando tutte le previsioni in disuso, inattuate, che ne replicano altre ecc. Con la semplificazione amministrativa si mira a eliminare, ridurre o razionalizzare i procedimenti amministrativi che risultano eccessivamente lunghi, onerosi e complicati.

### **Smart regulation**

Per regolazione *smart* si intende un modo di fare regolamentazione, promosso dall'Unione Europea, che non soltanto consenta di legiferare meglio (*better*), ma che consenta anche di legiferare con intelligenza (*smart*): la normativa deve assumere un ruolo positivo anche nel tentativo di fronteggiare le crisi, aumentando la sua efficacia.

[Commissione Europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 *final*, Bruxelles, 8 ottobre 2010].

### **Stakeholders**

Col termine *stakeholders* si indicano i soggetti pubblici e privati (anche in forma di gruppi di interesse, movimenti ecc.) direttamente interessati alla regolazione, poiché suoi destinatari diretti o indiretti. Gli *stakeholders* possono essere interessati a partecipare al processo di elaborazione dei provvedimenti normativi anche in quanto controinteressati, ossia portatori di interessi divergenti rispetto a quelli tutelati o perseguiti dai provvedimenti stessi.

### **Standard Cost Model (Scm)**

Elaborato per la prima volta nei Paesi Bassi, è un modello utilizzato per quantificare e misurare l'ammontare degli oneri amministrativi imposti alle imprese e ai cittadini da determinate normative o da procedimenti amministrativi durante un certo periodo di tempo. Esso si basa su un approccio pragmatico alla misurazione e fornisce stime accettabili per tutte le aree di *policy*.

### **Valutazione**

È l'attività con cui si analizzano le diverse opzioni di regolazione sulla base degli obiettivi fissati, e, mediante indicatori comuni, si procede alla loro comparazione per poter effettuare la scelta dell'opzione preferibile. La valutazione nell'AIR si basa sulla quantificazione (o qualificazione) *ex ante* dell'impatto atteso.

### **Verifica di impatto della regolamentazione (VIR)**

La VIR "consiste nella valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni".

[Art. 14, quarto comma, L. 28 novembre 2005, n. 246].

## Capitolo 1 – Il Ciclo della regolazione

### Introduzione

L'introduzione e il consolidamento delle tecniche di valutazione d'impatto presentano implicazioni non soltanto sul versante metodologico, ma anche su quello organizzativo e procedurale.

Per questa ragione, le sperimentazioni e anche gli affinamenti delle procedure eventualmente già introdotte devono procedere con la necessaria *gradualità* e con la *condivisione* da parte di tutte le strutture interessate.

Queste tematiche saranno trattate inquadrandole nell'ambito del cosiddetto "ciclo della regolazione".

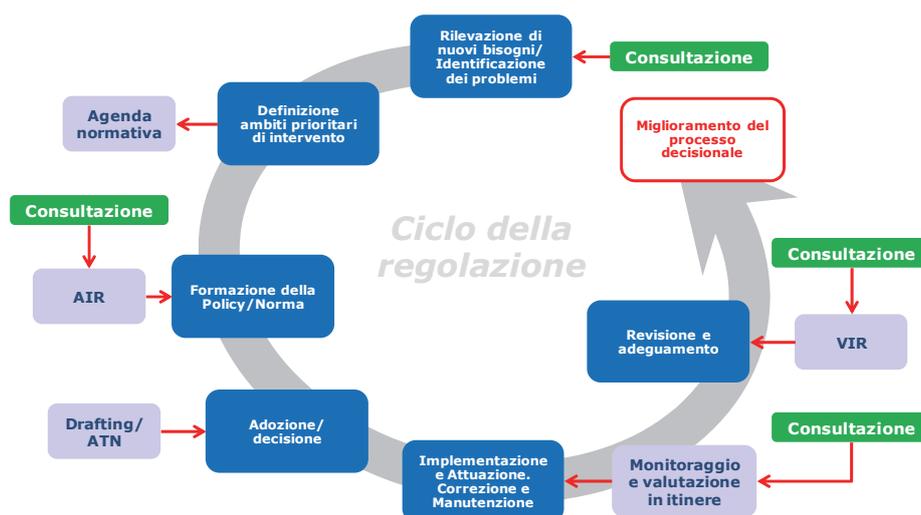
### 1.1 L'integrazione di AIR e VIR nel processo normativo

L'attenzione prevalente è rivolta all'AIR e alla VIR e all'integrazione di questi strumenti nel processo normativo, in modo che essi rappresentino un reale sostegno a scelte regolative e non rimangano soltanto un adempimento formale.

Gli strumenti di *better regulation*, fra i quali l'AIR e la VIR, sono collocati all'interno di quello che l'Ocse ha definito "*life-cycle management of regulations*"<sup>3</sup>. Partendo dal concetto per cui le *policies* hanno un **ciclo di vita**<sup>4</sup> al quale l'adozione degli atti normativi dà solo inizio, e che prosegue attraverso la loro implementazione nel corso degli anni, la raccomandazione dell'Ocse è di pensare questi strumenti non soltanto a sostegno della fase decisionale, certamente importante, ma di estenderne la portata lungo tutto l'arco di vita della regolazione, attraverso azioni di monitoraggio e manutenzione.

Viene suggerito, quindi, di non riservare a sporadici momenti di valutazione *ex post* la rilevazione di eventuali malfunzionamenti, alterazioni nell'applicazione o discrasie rispetto al disegno regolativo iniziale (vd. figura 1.1).

Figura 1-1 – Gli strumenti di *better regulation* nel ciclo della regolazione



<sup>3</sup> Ocse, *The Oecd Report on Regulatory Reform System*, Parigi, 1997, p. 29.

<sup>4</sup> È opinione consolidata che quello delle *policies* sia un ciclo articolato essenzialmente su cinque fasi, che vanno dall'identificazione del problema e dal suo inserimento in agenda alla formulazione delle opzioni di regolazione, per arrivare alla fase di decisione politica e all'implementazione che si conclude con la valutazione degli effetti, alla quale segue l'eventuale avvio di una nuova *policy* o il miglioramento di quella in corso [per approfondimenti, si vedano: M. Howlett e M. Ramesh, *Studying Public Policies. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995 (trad. it. *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2003) e G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001].

Consideriamo la figura in dettaglio:

- Il processo regolativo trova un punto di partenza nella fase della **programmazione normativa**, dove si esprimono le intenzioni per la regolazione futura, in base alle quali si stabiliscono le priorità per lo svolgimento di analisi *ex ante* ed *ex post* (vd. paragrafo successivo). È dalla programmazione normativa, infatti, che hanno origine le AIR, secondo tempi stabiliti in anticipo. A questo proposito, può essere utile prevedere anche una **consultazione preventiva** sui provvedimenti da inserire in **agenda**, coi soggetti pubblici e privati interessati al provvedimento. Si approfondiranno questi aspetti nel par. 1.2.
- Sulla base del calendario stabilito in fase di programmazione, si procede quindi a realizzare le **analisi di impatto** delle proposte di provvedimento che siano state individuate come prioritarie, secondo i tempi e le modalità stabiliti. Il cap. 2 fornirà una visione ampia delle questioni legate al processo di AIR.
- Una fase trasversale e fondamentale del ciclo della regolazione, a cui non a caso gli organismi sopranazionali danno sempre maggiore rilievo, è costituito dalle **consultazioni** (per i cui approfondimenti si rimanda al cap. 3), strumento con cui si coinvolgono i soggetti interessati dalla regolazione nella fase decisionale. Come già accennato, esse possono essere utilizzate per la predisposizione dell'agenda normativa, per alcune fasi dell'AIR, ed eventualmente per la verifica e l'affinamento dello schema di provvedimento.
- Dalle analisi *ex ante* deriva in generale uno **schema di provvedimento**, redatto, per quanto possibile, tenendo conto delle valutazioni effettuate e di quanto emerso dalle consultazioni. Qualora l'analisi *ex ante* abbia indicato un'evidenza forte per il mantenimento della situazione in essere (la *baseline*), non si dovrebbe procedere alla nuova regolazione. Il legame fra gli strumenti precedentemente delineati e la regolazione è trattato nel par. 2.10.
- Allo schema di provvedimento vanno applicati altri strumenti di controllo della qualità, altrettanto rilevanti per la buona riuscita della normazione, come l'**analisi tecnico-normativa (ATN)** e il **drafting normativo**. Nel primo caso si tratta di un'analisi della compatibilità giuridica dello schema di regolamento ai parametri dell'ordinamento; nel secondo caso, l'oggetto del controllo è la corretta e chiara redazione di un testo di legge dal punto di vista linguistico, in modo tale che sia rigoroso e comprensibile a tutti.
- Una volta incorporato allo schema di provvedimento, oltre agli esiti dell'AIR, anche quanto emerso dalle attività di ATN e *drafting*, esso verrà sottoposto all'approvazione dell'organo competente, fino al **provvedimento approvato**.
- La regolazione dovrà essere sottoposta successivamente ad una fase di **manutenzione**<sup>5</sup>, attraverso verifiche *ex post* eventualmente previste da

<sup>5</sup> La manutenzione deve basarsi su alcuni fondamenti: a) la stessa regolazione, in fase di elaborazione, deve tenere conto dell'esigenza di consentire la successiva manutenzione; b) è necessario un mandato politico alla manutenzione, per i soggetti a ciò preposti, nel senso che va previsto una specifica responsabilità in tal senso; c) è necessario anche un mandato tecnico alla manutenzione, che la affidi a soggetti esperti e professionisti in materia; d) anche la fase di manutenzione deve avvalersi delle consultazioni con i soggetti interessati dal provvedimento (M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 202-203).

clausole valutative, mediante VIR o altre metodologie (analizzate nel cap. 4).

- A seconda di quanto emerso dall'attività di monitoraggio e nella fase di manutenzione, il passaggio successivo sarà quello di progettare nuove azioni nell'**agenda** ed eventualmente di considerare l'opportunità di nuove analisi *ex ante* rispetto a interventi che investono regolazioni già esistenti. Oppure non si dovrà intervenire perché la verifica ha dato risultati soddisfacenti.

Per poter consentire l'avvio e il buon funzionamento del ciclo della regolazione, un elemento imprescindibile è quello di curare gli **aspetti organizzativi** (approfonditi nel par. 1.2), nel senso sia di una chiara attribuzione delle responsabilità e dei ruoli alle figure professionali più adatte sia stabilendo *ex ante* procedure corrette ed efficienti per la gestione dei vari passaggi in cui si snoda il ciclo vitale della regolazione. Una organizzazione inefficiente, non chiara o incompleta può inficiare l'intero processo, che comporta comunque un impiego di risorse non irrilevante.

L'importanza del monitoraggio non è avvertita soltanto all'interno del ciclo della regolazione e avendo come oggetto solo i provvedimenti normativi, ma vale anche nei confronti degli stessi strumenti di analisi e controllo, i quali devono essere soggetti a controlli regolari e, se del caso, migliorati.

È preferibile, dunque, dotarsi anche di metodologie per il **monitoraggio degli strumenti di qualità della regolazione**.

Si può procedere in **due direzioni** che non si escludono a vicenda: un controllo interno, *in itinere* e/o *ex post*, sulle modalità di applicazione dei diversi strumenti, e un controllo esterno periodico, interistituzionale, sullo stato della loro applicazione.

- Nella prima direzione, una modalità può essere quella delle **checklists** (illustrate nell'Appendice 2), ma in realtà, molto importante è il profilo soggettivo, ovvero chi procede alla verifica degli strumenti di valutazione.
- Per l'AIR, la tendenza è ormai sempre più quella di affidare questo ruolo a una struttura indipendente o diversa dai soggetti che la predispongono e ne hanno la responsabilità, come si riscontra in alcune esperienze internazionali, sebbene la soluzione organizzativa migliore possa dipendere dalle situazioni di contesto<sup>6</sup>. Si tratta comunque di organismi esterni al processo di elaborazione dell'AIR, che vengono perciò definiti **oversight bodies (OB)**, i quali hanno il ruolo di vigilare sulla corretta applicazione e sul corretto funzionamento delle analisi d'impatto.
- Gli OB sulla regolazione si sono diffusi in un alto numero di Paesi, con l'obiettivo preciso di migliorare gli *output* dei processi di analisi e controllo. Per questa ragione sono spesso detti anche *watchdogs*. Storicamente, il primo esempio è rappresentato dall'*Office for Information and Regulatory Affairs* (OIRA) statunitense, creato nel 1980 all'interno dell'*Office of Management and Budget* per volontà dell'allora Presidente Reagan. Un altro importante OB, a livello europeo, è dato dall'*Impact assessment board* (IAB), costituito nel 2006 all'interno del Segretariato generale della Commissione Europea allo scopo di verificare la qualità delle AIR effettuate all'interno della Commissione stessa. Altri esempi nazionali sono: il *Regulatory Policy Committee* (RPC) britannico, l'*Actal* olandese, il *Nationaler*

<sup>6</sup> Nel Rapporto di *benchmark* sono citate le esperienze australiana, statunitense e britannica, dove si prevede un sistema strutturato di controllo e revisione dei processi di analisi di impatto, da una parte attraverso un organismo *ad hoc* (l'*Office of Best Practice Regulation*, Obpr, in Australia e un Ministero specificamente nominato nel Regno Unito), dall'altra affidandone il compito a una struttura esterna già esistente (l'*Office of Independent Regulatory Agency*, OIRA, negli Stati Uniti).

*Kontrollrat* (NKR) tedesco e il *Better Regulation Council* svedese. Vi sono alcune differenze nelle modalità di funzionamento dei vari OB: ad esempio, mentre l'OIRA effettua un controllo *ex post* sulla regolazione delle agenzie federali, il RPC britannico conduce verifiche sulla legislazione ancora da attuare. Il ruolo e la composizione degli OB può, in generale, variare secondo diversi aspetti, a seconda del contesto nel quale essi operano.

- Nella seconda direzione va, invece, la previsione di **controlli** sull'attività di valutazione d'impatto svolti dalle assemblee legislative. Rientra in questa fattispecie il rapporto annuale al Parlamento, curato dal Dipartimento affari giuridici e legislativi (Dagl) della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>7</sup>. Mediante questo rapporto il Parlamento viene informato circa le AIR effettuate nel corso dell'anno precedente, in modo da garantire la trasparenza e la *responsiveness* fra organi istituzionali.
- Un analogo rapporto potrebbe essere introdotto anche a livello regionale, prevedendo che esso sia presentato annualmente dalla Giunta al Consiglio, riferendo sul numero di AIR effettuate, sugli ambiti regolativi coinvolti, sul grado di "successo" dell'AIR all'interno delle scelte regolative effettuate ecc.

All'interno della tematica del ciclo di regolazione alcune questioni restano aperte. Se ne considera qui una rilevante, la cd. **regolazione multilivello**<sup>8</sup>. In effetti, l'attività di normazione non si esaurisce nella mera adozione di un provvedimento normativo, da parte di un unico soggetto; gli attori politico-istituzionali coinvolti sono molti, le fasi sono numerose, i passaggi logici e i legami con altri processi sono svariati.

Accanto alla tradizionale coesistenza (*orizzontale*) di diversi organismi ed attori istituzionali nei processi di normazione, va rafforzandosi la commistione *verticale* di diversi livelli di governo; questa rappresenta ormai una condizione ricorrente, da un lato a causa dei fenomeni di decentramento e federalismo, dall'altro per la progressiva maggiore rilevanza dei governi sopranazionali. Pertanto, non si può pensare di migliorare la qualità della normazione senza tenere conto delle reciproche interazioni fra diversi livelli di governo<sup>9</sup>. Si rifletta soltanto sull'impatto della normativa comunitaria, non soltanto sul livello statale, ma ormai anche su quelli regionale e locale.

Prospetto 1-1 La regolazione multilivello (discendente)

### **Regolazione primaria/secondaria: dove fare l'AIR?**

Sia a livello statale, sia a livello regionale, la produzione di nuova normazione spesso comporta, per l'attuazione, l'adozione di ulteriori atti normativi. Si tratta di atti "a cascata", che prevedono, a un livello di governo superiore, l'adozione di un atto dai contenuti più generali, di principio, e via via, scendendo a livelli di governo sotto-ordinati, interessati dalla regolazione, l'adozione di atti più specifici in attuazione delle previsioni generali.

La questione della regolazione primaria/secondaria non coinvolge soltanto livelli diversi di governo (in senso *verticale*, quindi), ma anche differenti attori istituzionali di un solo livello di governo (in senso *orizzontale*), qualora, ad esempio, il Parlamento emani una legge delega che rimandi al Governo la responsabilità di normare, con uno o più decreti legislativi, un determinato settore. Altrettanto avviene se un Consiglio Regionale adotta una legge regionale contenente aspetti che vanno ulteriormente definiti con regolamenti regionali da adottare da parte degli esecutivi. In questi casi si pone un problema rilevante ai fini dell'applicazione degli strumenti di *better regulation* e, in particolare, dell'AIR: su quale dei provvedimenti va fatta l'AIR? Su tutti? Su quelli alla testa della filiera normativa, o su quelli alla coda (che potremmo definire "street level")? La questione, si badi, si può porre anche in riferimento alle

<sup>7</sup> Previsto dall'art. 14, comma 12, L. n. 246/2005, e dall'art. 11, Dpcm n. 170/2008.

<sup>8</sup> La tematica della regolazione multilivello è analizzata nei suoi possibili riflessi a livello nazionale e regionale anche nel Rapporto di *benchmark*.

<sup>9</sup> Si veda F. Sarpi, *I rapporti tra Air nazionale e comunitaria*, intervento al Forum PA, Roma, 9 maggio 2011, *on line* sul sito [http://forges.forumpa.it/assets/Speeches/3331/pa\\_09\\_sarpi\\_francesco.pdf](http://forges.forumpa.it/assets/Speeches/3331/pa_09_sarpi_francesco.pdf).

modificazioni proposte durante il percorso di un provvedimento: come agire in presenza di emendamenti, in sede di approvazione dell'articolato? Ne va analizzato l'impatto? Vanno distinti gli emendamenti governativi che, secondo una certa interpretazione dottrinale, potrebbero rientrare nelle fattispecie espressamente previste dal Dpcm n. 170/2008, dagli emendamenti dell'organo legislativo, che potrebbero invece essere assimilati alla normale produzione legislativa.

Poiché, come si avrà modo di ribadire nel corso del Manuale, non è possibile fare l'AIR su tutti gli atti normativi, sarebbe auspicabile dettare criteri di efficienza ed efficacia per decidere la collocazione dell'AIR. Una delle possibili opzioni potrebbe essere quella di effettuare l'AIR a cascata lungo la filiera istituzionale, consentendo trasferendo il *know-how* accumulato nei vari passaggi. Oppure si potrebbe concentrare l'analisi su quegli atti che, ponendosi al livello dell'attuazione, impattano direttamente sui soggetti destinatari della regolazione.

Prospetto 1-2- La regolazione multilivello (ascendente): cosa dicono le norme

### **Dal livello nazionale a quello europeo**

La partecipazione dello Stato alla formazione delle politiche comunitarie comporta che esso prenda parte alla valutazione dell'impatto di tali politiche in genere e specialmente sul territorio nazionale. Questo principio è sancito dal D. lgs. 30 luglio 1999, n. 303, che specifica, all'art. 6, che il Dagl, in collaborazione con il Dipartimento delle politiche comunitarie, assicura «l'esame preliminare della situazione normativa ed economica interna e la valutazione delle conseguenze dell'introduzione di norme comunitarie sull'assetto interno». Quanto alla partecipazione del Parlamento, è la L. 2005, n. 11 a dettare le "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". In questo caso, all'art. 3, si fa riferimento non soltanto alla formulazione dei progetti di atti comunitari e dell'UE, ma anche agli «atti preordinati» a questo fine.

### **Dal livello regionale a quello europeo**

Anche le regioni partecipano alla formazione della normativa comunitaria negli ambiti di loro competenza. La legge nazionale di riferimento è la L. 4 febbraio 2005, n. 11, che disciplina le norme per la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'UE e per l'esecuzione degli obblighi comunitari e in particolare l'art. 5, nel quale si specifica che il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro per le politiche comunitarie, devono trasmettere a regioni ed enti locali i progetti di atti comunitari e dell'UE e gli atti preordinati alla loro formulazione, attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome o la Conferenza dei Presidenti delle assemblee, delle Regioni e delle Province autonome, garantendo loro un'informazione dettagliata e tempestiva, affinché possano trasmettere osservazioni sui testi, entro 20 giorni dal ricevimento.

Gli articoli dal 3 al 7 sono dedicati proprio alla **fase ascendente** della normazione comunitaria. Essi prevedono che tutti i progetti di atti dell'Unione Europea, i relativi documenti preparatori (ivi inclusi i libri bianchi, i libri verdi e le comunicazioni), vengano trasmessi dal Governo alle Camere per l'assegnazione alle commissioni parlamentari competenti, alle regioni e province autonome e agli enti locali se riguardano materie di loro competenza. La partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario si realizza inoltre mediante il coinvolgimento dei rappresentanti regionali e delle province autonome ai tavoli di coordinamento nazionali dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, per la definizione della posizione italiana in sede comunitaria, d'intesa con i ministri competenti (L. 11/2005, art. 5, comma 7).

Al di là di specifiche disposizioni regionali, la **legge comunitaria regionale** viene adottata nel modo seguente: entro una certa data di ogni anno, la Giunta presenta al Consiglio regionale il progetto di legge comunitaria, che va approvato entro un certo termine e deve portare l'intestazione di "legge comunitaria regionale" e indicare l'anno di riferimento.

Il testo della legge comunitaria regionale viene trasmesso, per conoscenza, al Governo e viene accompagnato da una relazione sullo stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale, contenente in particolare l'elenco delle direttive già acquisite.

Molte regioni hanno adottato specifiche leggi per la disciplina della fase ascendente della regolazione multilivello. Le opzioni messe in campo dalle regioni in tema di attribuzione delle specifiche responsabilità tra Giunta e Consiglio regionale sono differenti: Puglia e Toscana hanno affidato a una delibera del Consiglio regionale, su proposta della Giunta, l'adozione delle proposte di un atto comunitario. Emilia Romagna e Marche ne definiscono i contenuti di concerto fra Giunta e Consiglio; in Veneto è il Consiglio a formulare opinioni e proposte alla Giunta; in Campania e Molise si tratta di una competenza della Giunta; mentre il Friuli Venezia Giulia non specifica chi sia deputato, fra Giunta e Consiglio, a rappresentare la Regione nella trasmissione delle proposte di normazione europea.

### **Dal livello regionale a quello nazionale**

La partecipazione delle regioni all'attività normativa statale, secondo quanto disposto dalla Costituzione, al Titolo V della Seconda parte, si realizza nella cd. legislazione concorrente, ossia nei processi di *policy making* relativi alle materie incluse nei settori elencati al terzo comma del novellato art. 117 Cost. Infatti, gli ambiti della legislazione possono essere di competenza esclusiva statale (secondo l'elenco definito nel secondo comma), concorrenti (elenco definito nel terzo comma), ovvero di competenza regionale, se non compresi in uno dei due elenchi (potestà cd. residuale).

Un ulteriore ambito rilevante per le regioni è la partecipazione delle autonomie locali nella formazione del diritto regionale. Vigono in proposito più modelli distinti a seconda delle scelte effettuate nelle diverse realtà regionali.

Alla luce di quanto esposto, il futuro affinamento dei meccanismi di partecipazione delle regioni al processo di AIR comunitaria dovrà prevedere forme più incisive di coordinamento fra governo centrale e governi locali, fra fasi ascendenti e discendenti, nonché, come suggerisce il Rapporto di *benchmark*, puntare al rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni istituito presso l'Unione Europea. Alle regioni, inoltre, dovrebbe essere garantita la partecipazione alle fasi iniziali dell'AIR, in sede di pubblicazione del *work plan* della Commissione.

## **1.2 Aspetti organizzativi e procedurali**

La realizzazione di AIR e VIR, all'interno del ciclo della regolazione, presuppone la definizione degli assetti organizzativi e procedurali, che possono rivelarsi determinanti per favorire una reale integrazione dei precedenti strumenti nei processi normativi. Al riguardo, i seguenti aspetti sono particolarmente significativi:

- sostegno normativo per l'introduzione di strumenti di *better regulation*;
- programmazione normativa;
- modello organizzativo e procedurale (a tendere) per la *governance* dell'AIR e della VIR;
- presupposti e azioni di sistema finalizzati a favorire l'integrazione delle tecniche in questione nell'ambito del processo normativo.

Riguardo al primo aspetto, in linea generale, l'applicazione di alcune tecniche di qualità della regolazione, quali l'ATN e il *drafting* normativo, fa già riferimento a leggi, regolamenti ecc., che li disciplinano a livello sia statale sia regionale<sup>10</sup>.

L'AIR e la VIR dovrebbero essere introdotte analogamente attraverso provvedimenti *ad hoc*, favorendone il raccordo applicativo con gli altri strumenti in un quadro unitario.

A livello **statale**, AIR e VIR sono soggette a una disciplina formale che deriva da un'apposita previsione normativa, contenuta nella L. n. 246 del 2005, e richiamata recentemente dal cd. "Statuto delle imprese" (L. 11 novembre 2011, n. 180). Ad essa hanno fatto seguito i regolamenti di attuazione, il Dpcm 170/2008 e il Dpcm 212/2009, che costituiscono punti di riferimento per la realizzazione omogenea delle principali fasi di tali processi. Va considerata poi la Dir. Pcm 26 febbraio 2009, recante disposizioni sull'istruttoria degli atti normativi di Governo, con cui si sensibilizzano le amministrazioni statali a prestare particolare cura nella redazione delle relazioni

<sup>10</sup> A livello statale rilevano la Circolare congiunta dei Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, concernente le "Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008 "Tempi e modalità di effettuazione dell'analisi tecnico-normativa (ATN)" e la Circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92., recante la "Guida alla redazione dei testi normativi."

Nelle regioni, se l'ATN è spesso disciplinata con appositi provvedimenti, per il *drafting* il riferimento è al noto Manuale promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome: "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi" (III edizione, dicembre 2007).

sull'AIR, della relazione tecnica e di quella relativa all'ATN. Il modello statale, quindi, ha normato il processo di AIR e di VIR, nonché gli altri strumenti per la qualità della regolazione attraverso provvedimenti normativi vincolanti.

Analogamente, a livello **regionale** (come sarà più chiaro in seguito), nella maggior parte dei casi si fanno precedere leggi regionali ai periodi dell'effettiva sperimentazione delle tecniche. Un'ipotesi diversa, ma che si è dimostrata altrettanto valida, è quella di procedere comunque all'avvio della sperimentazione, pur in assenza di indicazioni normative specifiche (come è stato in Toscana fino al 2008).

### Prospetto 1-3- L'esperienza della Regione Toscana

Il caso della Regione Toscana rappresenta sicuramente l'esperienza più significativa nello scenario italiano: al termine di una sperimentazione pluriennale, l'utilizzo dell'AIR è stato normato con la legge regionale n. 55/2008 ("Disposizioni in materia di qualità della normazione"), che prevede strumenti di analisi degli effetti degli atti normativi sia preventiva sia successiva. L'inquadramento è stato completato con l'approvazione di un regolamento interno (per dettare i criteri di selezione dei casi e le modalità di effettuazione delle analisi) e successivamente disciplinando le modalità organizzative di realizzazione dell'AIR.

In tema di **programmazione normativa**, uno strumento rilevante può essere identificato nell'**agenda normativa**, che dovrebbe avere una cadenza possibilmente annuale e derivare eventualmente anche da un percorso di consultazione con gli *stakeholders*. Essa può fornire una visione complessiva degli obiettivi di legislatura e dei provvedimenti in cantiere con le relative tempistiche di attuazione, rappresentando, nel contempo, la base per selezionare i provvedimenti da sottoporre a valutazione d'impatto.

A livello statale, occorre considerare in primo luogo la cornice di riferimento definita nel *Documento di economia e finanza (Def)*, il quale, secondo le nuove regole comunitarie, dal 2011 incorpora il Programma di stabilità, il Programma nazionale di riforma e il documento su analisi e tendenze della finanza pubblica. Rispetto alla programmazione dell'attività normativa di governo, la già citata Dir. Pcm del 26 febbraio 2009 prevede che le amministrazioni trasmettano al Dagl, con cadenza trimestrale, una scheda analitica con l'indicazione dei provvedimenti normativi che si prevede di sottoporre all'esame del Consiglio dei ministri: su queste basi e tenendo conto delle deleghe legislative in scadenza, il Dagl provvede a definire *l'agenda dei provvedimenti normativi*.

Per il contesto regionale si potrà ricorrere a diverse fonti: linee programmatiche della Giunta, programmi regionali di sviluppo e relativi obiettivi, previsione di una vera e propria agenda normativa, come nel caso della Regione Toscana e più recentemente della Regione Liguria, che ha approvato una legge regionale<sup>11</sup> sulla qualità della normazione.

Facendo riferimento ai precedenti strumenti di programmazione, l'applicazione dei *criteri di inclusione ed esclusione* (illustrati nel cap. 2) per individuare i provvedimenti sui quali effettuare l'AIR, da parte dei soggetti istituzionalmente preposti e secondo le procedure stabilite<sup>12</sup>, potrà avvenire in modo efficiente. D'altronde, le stesse

<sup>11</sup> La Regione Liguria con Dgr n. 744 del 28 giugno 2011, ha approvato l'Agenda normativa 2011, prevista nella recente L. r. n. 13/2011 sulla qualità della normazione, dove sono indicati i provvedimenti previsti, le direzioni di competenza e la relativa tempistica.

<sup>12</sup> Il Dpcm n. 170/2008, recante la disciplina attuativa dell'Air per il livello statale, propende per un'applicazione quasi generalizzata. Infatti, è previsto che siano sottoposti ad analisi d'impatto gli atti normativi del Governo e delle Amministrazioni, i disegni di legge d'iniziativa governativa e i provvedimenti interministeriali. Sono poi individuati dei criteri di esclusione ed esenzione, per motivi di urgenza e particolare complessità. Sulla base di tale impostazione nel 2010 sono state realizzate 207 Air, che però, in base alla Relazione annuale al Parlamento sullo stato di applicazione, hanno rappresentato frequentemente un adempimento di carattere formale.

organizzazioni internazionali raccomandano di applicare le tecniche valutative selettivamente, in modo che i costi correlati alla loro realizzazione siano commisurati ai vantaggi.

Occorre inoltre considerare il **modello organizzativo e procedurale** a tendere per la governance dell’AIR e della VIR; si può andare da un modello accentrato (come possono essere definiti il modello toscano e quello vigente a livello statale, dove i ministeri realizzano l’AIR e il DAGL svolge funzioni di coordinamento e controllo) a uno più articolato, che coinvolga i diversi attori politico-istituzionali.

È fondamentale, comunque, garantire una partecipazione significativa del servizio legislativo e *individuare con chiarezza i ruoli e le responsabilità* di ciascuno dei soggetti coinvolti.

Nella fase di avvio/sperimentazione, è necessario individuare un gruppo AIR “trasversale”, portatore di **competenze pluridisciplinari**<sup>13</sup> (giuridiche, economico-quantitative, organizzative ecc.), che possa operare come riferimento e strumento di raccordo.

In questo gruppo, il *servizio legislativo* svolge un ruolo fondamentale, ma è opportuno che la *responsabilità dell’AIR ricada sulla direzione (o dipartimento) competente* riguardo all’oggetto della valutazione.

A livello statale<sup>14</sup>, dove il Dpcm n. 170 ha introdotto indicazioni sul modello organizzativo e procedurale da seguire, i ministeri, che sono gli organi competenti per la realizzazione dell’AIR, hanno generalmente destinato strutture preesistenti a tale attività (spesso gli uffici legislativi, nel cui ambito sono stati individuati i funzionari di riferimento per l’AIR). Nel caso del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali è anche stata creata una struttura *ad hoc*, l’“Osservatorio sulla regolazione”, presso l’Ufficio legislativo.

Il coordinamento delle attività statali relative ad ATN, AIR e VIR spetta al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL), come indicato dalla citata Dir. Pcm del 26 febbraio 2009.

Per favorire l’integrazione dell’AIR e della VIR nel ciclo della regolazione e più in generale nelle procedure finalizzate al miglioramento dell’azione politico-amministrativa, può essere previsto che l’attività svolta in tema di qualità della normazione entri fra quelle oggetto della **valutazione dei dirigenti**.

In particolare, per la valutazione degli effetti delle politiche, gli obiettivi assegnati alla normativa emanata, desunti dall’AIR, dovrebbero essere ugualmente assegnati ai dirigenti preposti all’attuazione, utilizzando i medesimi indicatori.

Questo principio dovrebbe essere enunciato anche nei provvedimenti finalizzati a definire la cornice normativa entro la quale operano le tecniche di *better regulation*.

Sulla base dei criteri suindicati, al fine di fornire indicazioni operative utili per il livello regionale, nel prospetto seguente si riporta l’esemplificazione di un possibile modello organizzativo riferito alla valutazione di provvedimenti d’iniziativa della Giunta regionale.

<sup>13</sup> Al riguardo, si segnala il caso della Regione Toscana. Nel Dpgr n. 172/2009 si individua la composizione del gruppo di lavoro (punto 1.2), costituito da figure facenti capo ad uffici diversi, quali: direzione generale proponente l’atto, area di coordinamento attività legislative, ufficio di statistica ecc.

<sup>14</sup> Nel Rapporto di *benchmark* sono approfondite le modalità di realizzazione dell’Air a livello statale e i vari soggetti coinvolti nel relativo processo.

Prospetto 1-4 – Esempio di schema organizzativo/funzionale di un’AIR regionale (su un provvedimento d’iniziativa della Giunta)

Fasi	Organismi e Strutture principali	Strutture coadiuvanti	Competenze
Programmazione Selezione dei casi Air	<b>Giunta regionale</b>	Capo di gabinetto Segret. generale <sup>(1)</sup>	Approva l’agenda normativa, a partire dalla quale sono individuati i casi da sottoporre ad Air. Formalizza i casi da sottoporre ad Air, previa istruttoria del Comitato dei direttori o analogo organismo, coadiuvato dal Servizio legislativo di GR e dal Servizio Air (se istituito).
		Direttori centrali o Comitato dei Direttori <sup>(2)</sup>	Propongono alla Giunta regionale i casi da sottoporre ad Air, sulla base dei criteri di inclusione ed esclusione deliberati in via generale.
		Serv. legislativo GR Servizio Air <sup>(3)</sup> (se istituito)	Collaborano alla formulazione della proposta.
Istruttoria dei casi Air	<b>Servizio leg. della Giunta regionale</b> <sup>(4)</sup>		Assiste i gruppi di lavoro nella realizzazione dell’Air, verificando procedure, metodologie e rispetto dei contenuti essenziali; valuta la qualità dell’Air effettuata e verifica le Relazioni Air da allegare alle proposte di legge/regolamento. L’allegazione, anche se il servizio Air è istituito, dovrebbe essere comunque riservata al Servizio legislativo.
	<b>Servizio Air</b> (se istituito)		Affina gli strumenti metodologici per le valutazioni Air.
	<b>Direzione centrale proponente l’atto</b>		Ha la responsabilità per la realizzazione dell’Air, mette a disposizione personale esperto per il gruppo di lavoro. Il Direttore verifica e fa propria la Relazione Air predisposta dal Gruppo di lavoro.
	<b>Gruppo di lavoro ad hoc</b>	Serv. legislativo GR  Ufficio statistica  Altri uffici  Nucleo valutaz. inv. pubblici	È il gruppo multidisciplinare appositamente costituito per ogni caso sottoposto a valutazione Air: è condotto dai rappresentanti della Direzione competente e partecipato, in generale, dai rappresentanti del Servizio legislativo GR, del Servizio Air (se istituito), dell’ufficio di statistica, delle altre direzioni e uffici interessati. Effettua l’analisi e predisponde la Relazione Air.  Fornisce consulenza giuridica nel corso dell’analisi.  Fornisce il supporto per l’individuazione delle fonti informative; collabora alle consultazioni; seleziona i campioni per eventuali specifiche indagini statistiche ecc.  Supportano il Gruppo di lavoro nella realizzazione dell’Air (ad es.: Uff. bilancio per la determinazione dei costi).  Fornisce il supporto per la fase di valutazione delle opzioni regolatorie che comportino investimenti pubblici.

(1) O figura con analoghe funzioni, in base all’organizzazione regionale.

(2) O capi dipartimento, in base all’organizzazione regionale.

(3) Il Servizio Air, se istituito, svolge le seguenti funzioni: coordina i gruppi di lavoro incaricati dell’Air; coopera alla messa a punto della documentazione finale; svolge il controllo di qualità delle fasi dell’Air; coordina e controlla la qualità delle consultazioni. Il Servizio può essere un’articolazione del Servizio legislativo della Giunta regionale, ovvero operare in autonomia.

(4) Alcuni uffici dell’amministrazione regionale sono coinvolti permanentemente nelle valutazioni Air (vedi le funzioni dei Gruppi di lavoro), cosicché può essere utile organizzare formalmente una rete di competenze intorno alla funzione Air, coordinata dal Servizio legislativo di Giunta ovvero dal Servizio Air (se istituito), alla quale partecipino, oltre ai due precedenti servizi, l’ufficio di statistica, l’ufficio bilancio e il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Altra questione fondamentale da considerare in fase di revisione organizzativa, ai fini dell'introduzione dell'AIR nei processi amministrativi, riguarda, da un lato, le modifiche al **rapporto fra organi di governo e assemblea legislativa** nel processo di formazione degli atti normativi; dall'altro, concerne nel dettaglio l'esigenza di adattare **strutture e processi dell'assemblea legislativa** all'introduzione dell'AIR.

Quanto al primo aspetto, nell'esempio delle **Regioni**, è opportuno concentrarsi sulle dinamiche intercorrenti fra Giunta e Consiglio regionale, e fra i relativi uffici. Risulta, anzitutto, basilare promuovere azioni di confronto e condivisione, anche metodologica, fra i Servizi di Giunta e di Consiglio, la cui collaborazione è auspicabile ai fini del corretto utilizzo degli strumenti di qualità della normazione e dell'efficacia dei loro risultati, nonché ai fini dell'implementazione delle tecniche di valutazione d'impatto anche da parte delle strutture dell'Assemblea legislativa (si pensi al caso dell'AIR indiretta o di secondo livello, ovvero a quella realizzata dalle strutture consiliari sulle AIR effettuate a livello di Giunta).

Quanto, invece, al secondo aspetto, sempre nell'esempio delle Regioni, si rende opportuna una riflessione sul ruolo e sulle strutture del Consiglio regionale, il quale potrà essere coinvolto in vario modo nel processo di introduzione dell'AIR.

Si pongono principalmente due ordini di problemi: il primo, di carattere **metodologico**. Il secondo, di carattere prevalentemente **organizzativo e procedurale**.

Mentre si pongono problemi minori riguardo agli aspetti prettamente *metodologici*, considerato che il percorso logico dell'AIR dovrebbe restare sostanzialmente simile e coerente a quello che si illustrerà, anche nel caso di iniziative assembleari, risultano potenzialmente più problematici gli aspetti legati alle modifiche *procedurali* e *organizzative* che dovessero rendersi necessarie, o, comunque, le nuove definizioni dei ruoli e delle funzioni per lo svolgimento dell'AIR e della VIR.

Partendo dal presupposto basilare, e generale, per cui qualunque scelta e qualunque adattamento dipendono dal singolo contesto in cui sono effettuati, e devono a esso conformarsi, senza contrastarne le caratteristiche precipue, si forniranno di seguito alcuni spunti per l'avvio concreto dei cambiamenti procedurali.

Pertanto, se per l'ambito metodologico si rimanda a quanto espresso in riferimento alle strutture dell'esecutivo, per quello strettamente procedurale si possono fornire le seguenti indicazioni generali:

- quanto alla *fonte normativa* di disciplina delle eventuali nuove previsioni per il Consiglio, è plausibile ipotizzare che ciò avvenga utilmente con una modifica e/o integrazione del Regolamento interno, generalmente strumento deputato a disciplinare il processo legislativo.

In particolare, per le **AIR di iniziativa del Consiglio regionale** (o di altri soggetti deputati), si ritengono rilevanti le seguenti considerazioni:

- Il processo legislativo dovrà prevedere una fase preliminare all'elaborazione dell'articolato in cui si collochi l'AIR della proposta legislativa (nei casi in cui l'amministrazione ne preveda il ricorso, secondo criteri di inclusione o in assenza di cause di esclusione).
- L'introduzione di una fase di analisi *ex ante* (AIR), come di una verifica *ex post* (VIR), a seconda dei contesti in cui avviene, potrà richiedere la riarticolazione delle strutture interne agli uffici, prevedendone un allargamento ovvero ridefinendone le funzioni. È opportuno, pertanto, utilizzare efficacemente le risorse professionali, organizzative e finanziarie disponibili, al fine di favorire l'adattamento delle strutture consiliari dell'AIR in maniera graduale e non eccessivamente onerosa per l'amministrazione.

- In riferimento ai soggetti espressamente designati per la realizzazione dell'AIR, una possibile alternativa, laddove praticabile, è quella di affidarla al servizio o all'ufficio legislativo del Consiglio; in alternativa, potrà trattarsi degli uffici di supporto alle singole Commissioni di competenza per l'ambito normativo in oggetto, con il supporto e/o il coordinamento dell'ufficio legislativo. Si può anche prevedere che le AIR siano effettuate avvalendosi delle strutture di Giunta, in collaborazione con il servizio legislativo del Consiglio.
- Ulteriori **azioni di sistema** e presupposti da tenere in considerazione per un'efficace integrazione dell'AIR e della VIR nel processo normativo sono:
- verifica circa il livello di utilizzo di *altre tecniche di better regulation*, con particolare riferimento all'ATN, al *drafting* normativo, alle clausole valutative ecc., e collocazione dei vari strumenti in un quadro unitario;
- *mappatura delle basi dati e dei sistemi informativi disponibili* a livello nazionale, regionale e locale, al fine di agevolare la ricerca e l'utilizzo delle informazioni necessarie per la valutazione. In tale ambito, rilevano le metodologie di controllo di qualità dei dati, di costruzione degli indicatori e di rilevazione;
- azioni per *l'adeguamento del profilo delle competenze* necessarie per la realizzazione delle valutazioni d'impatto; eventuali fabbisogni da colmare; condivisione degli strumenti metodologici per applicare l'AIR e la VIR;
- azioni di *comunicazione interna*, rivolta ai vertici politici e tecnici, ed *esterna*, al fine di informare e rendere partecipi gli *stakeholders* e i cittadini in genere circa il ruolo dell'AIR nel miglioramento della qualità delle norme e delle politiche.

## Capitolo 2 - Il processo di AIR

### Introduzione

Quando parliamo di regole e regolazione abbiamo come riferimento l'Ocse che parla di *"the diverse set of instruments by which governments set requirements in enterprises and citizens"*. Tale definizione è quella ripresa anche in ambito europeo: per la Commissione europea, infatti, la regolazione costituisce la funzione precipua dell'azione e comprende interventi espressione di potere normativo e amministrativo. Parliamo quindi di regolazione tutte le volte che un soggetto dotato di poteri adeguati voglia incidere sui comportamenti di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, ritenendo di orientare il comportamento di tali soggetti al conseguimento di un obiettivo rilevante per la collettività. Parliamo di incidere sulla sfera del comportamento che pertiene all'attività, la produzione e l'organizzazione di soggetti che costituiscono, quindi, i destinatari o "utenti finali" *"employees, consumers, businesses and other organisations"*<sup>15</sup> della regolazione stessa.

In sede Ocse si evidenzia come la *"better regulation means to adopt regulations that meet concrete quality standards, avoids unnecessary regulatory burdens and effectively meet clear objectives"*<sup>16</sup>. Dai documenti comunitari emerge l'esigenza di creare un *"regulatory system" "more effective, efficient and transparent"*<sup>17</sup>. Negli USA l'obiettivo della *policy* è quello di individuare le norme che, nel corso del tempo, si siano rivelate inefficaci e onerose in modo ingiustificato per i cittadini, le imprese e le stesse pubbliche amministrazioni; soprattutto, dare indicazioni sui miglioramenti possibili della normativa vigente; attuando anche un "processo continuo di scrutinio delle regole esistenti"<sup>18</sup>.

Nel nostro contesto nazionale il tema della legislazione viene vissuto "in negativo". In particolare, per quanto concerne la normazione c'è una tendenza, atavica, a legificare sempre sugli indirizzi e sugli atti chiamati a dare attuazione agli indirizzi. Ciò produce inevitabilmente ipertrofia, oscurità e complicazione ma anche il dover "tornare" sulle norme per correzioni<sup>19</sup>.

E' in questo quadro che emerge il tema della regolazione e della competitività dei sistemi economici. Questo spicca come uno dei temi cruciali per l'agenda di governo di tutti i paesi occidentali a economia di mercato e assume un rilievo strategico in un

<sup>15</sup> Il rapporto *Smart Regulation: A cleaner, fairer and more competitive EU* presentato nel 2010 da alcuni tra i paesi che hanno più intrapreso la strada delle riforme (Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito), evidenzia come *"... keeping end-users – employees, consumers, businesses and other organisations – in mind during policy-making, is the only way to consistently create smart regulation. End-users are key to highlighting where there is a problem and judging whether an intervention will be effective. Getting them involved at every stage of the policy-making process (...) means that interventions will be thought through more clearly and better implemented from the beginning ..."*.

<sup>16</sup> Ocse, *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers*, 2009, p. 44.

<sup>17</sup> Comunicazione della Commissione Ce, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, Com (2005) 97 def.

<sup>18</sup> Si veda la *RAER, Retrospective Analysis of Existing Rules*, introdotta negli Stati Uniti con l'*Executive order* n. 15563 del 18 gennaio 2011, *Improving Regulation and Regulatory Review*, dal presidente Obama. Con i successivi *memorandum* del 2 febbraio 2011 e del 26 ottobre 2011 sono state dettate le regole per l'effettuazione della *REAR* e ne sono stati precisati gli obiettivi.

<sup>19</sup> Cassese S., *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo di governare*, Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012-2013 di Italiadecide, Camera dei Deputati, Febbraio 2013, p. 4. Il problema in Italia è peraltro antico. Si veda il convegno organizzato dall'Università di Torino nel 1956 dava occasione a Francesco Carnelutti di rilevare che *"la società si è intossicata di regole giuridiche; e appare estremamente difficile disintossicarla. Le regole giuridiche procurano agli uomini qualcosa come un paradiso artificiale, con tutte le illusioni e gli inconvenienti dei paradisi artificiali". Occorre il "coraggio" di semplificare l'ordinamento e "invertire la rotta che fino ad ora l'umanità ha percorso", basata sulla "formula corrente": "sempre più diritto"*.

paese come l'Italia<sup>20</sup>, dove la competitività declina da almeno un ventennio e dove è in corso una crisi economica che non ha situazioni eguali negli ultimi settanta anni. È da diversi decenni che la "qualità delle regole" si pone come fattore ineludibile per spiegare divari di competitività<sup>21</sup>.

In una politica per la qualità delle regole che faccia riferimento al "ciclo della regolazione", l'analisi d'impatto costituisce lo strumento principale.

L'analisi d'impatto della regolazione consente una valutazione preventiva degli effetti (in termini di vantaggi e svantaggi) di un progetto di regolazione su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. L'analisi dà conto, quindi, in modo esplicito e trasparente dell'impatto di una norma nuova che incide permanentemente sui comportamenti di cittadini e PA, consentendo di individuare gli strumenti più efficaci e meno costosi per il perseguimento di un obiettivo specifico. L'AIR consente all'analista di offrire al regolatore una selezione di opzioni di regolazione corredate da un bagaglio informativo che costituisce il risultato di una misurazione dell'impatto dell'alternativa, formulato anche attraverso l'applicazione dell'analisi economica e sociale.

È per questo che l'analisi d'impatto è basata su talune fasi ineludibili: l'analisi della situazione esistente, la definizione degli obiettivi e di una logica dell'intervento, l'esame delle alternative per conseguire l'obiettivo, la quantificazione dei destinatari della regolazione e dei risultati. Pertanto, poiché l'analisi d'impatto è tesa a produrre una decisione informata, in tutte le sue fasi le consultazioni svolgono un ruolo fondamentale, poiché consentono di acquisire informazioni in ordine alle esigenze e valutare l'impatto delle opzioni alternative. L'utilizzo efficace della consultazione richiede una flessibilità che ne impedisce un rigido inquadramento procedurale, se non per quanto concerne la definizione di requisiti minimi a garanzia della qualità delle informazioni prodotte (ad esempio, assicurando un avvio tempestivo e il coinvolgimento di soggetti effettivamente rappresentativi degli interessi coinvolti), cosicché la definizione delle metodologie, dei tempi e del grado di approfondimento della partecipazione vanno calibrati in relazione agli obiettivi e agli ambiti della regolazione. Per le sue caratteristiche operative, l'analisi d'impatto della regolazione ha bisogno e può essere implementata in modo efficace solo come risultante di un approccio multidisciplinare nel quale sono sapientemente mescolate competenze proprie delle scienze economiche e statistiche (soprattutto nella fase della misurazione), dell'analisi economica del diritto (al fine di formulare opzioni alternative al contempo diversificate e realizzabili), delle scienze giuridiche (che evidenzino i vincoli e le esigenze derivanti dagli ordinamenti giuridici interessati), delle scienze sociali (soprattutto quanto alle consultazioni e all'inserimento di indicatori utili all'analisi dell'implementazione). Altresì, risultano essenziali specifiche competenze trasversali, che contribuiscono a migliorare la qualità dell'analisi: quelle sociologiche o di psicologia cognitiva in ordine al conseguimento di obiettivi regolatori che ambiscano a modificare permanentemente comportamenti o a consentire scelte consapevoli<sup>22</sup>.

Gli Stati Uniti sono stati il primo paese ad introdurre nel 1981 (*Executive Order* n. 12291) un obbligo di effettuare l'analisi costi benefici degli interventi più rilevanti di

<sup>20</sup> Per migliorare la competitività, assume un rilievo strategico la qualità della regolazione con enfasi su argomenti quali "... la riduzione delle incertezze normative e regolamentari, la sburocratizzazione e la semplificazione delle procedure ...", Messori M. Proposte per il Programma di governo – Il rilancio della produttività, Paper ASTRID, Marzo 2013, p. 3.

<sup>21</sup> "The US adopted regulatory efforts in the 1970s and 1980s in part to combat inflation and recession. Europe turned to Better Regulation in the last five years to remedy its sluggish economy" (B.J. Wiener, *Better Regulation in Europe*, Duke Law School, Research Paper n. 130, 2006, p. 9-10).

<sup>22</sup> Sul mito delle decisioni perfettamente razionali e sulla necessità di integrare intuito e razionalità (*the logic of irrationality*) anche nelle decisioni pubbliche si veda Kahneman D., *Pensieri lenti e veloci*, Mondadori, 2012. Per un approccio "gentile" e non coercitivo alla regolazione, al fine di modificare i comportamenti dei destinatari si veda Thaler R. e Sunstein C., *Nudge – La spinta gentile. La nuova strategia per migliorare le nostre decisioni su denaro, salute, felicità*, Feltrinelli, 2009.

*secondary legislation* adottati dalle *federal executive agencies* (escluse le *independent agencies, laws e policies*), assumendo che sulle politiche di base non esiste obbligo alcuno di analisi preventiva in modo strutturato. Nel corso degli anni questo tipo di approccio ha contribuito in modo sostanziale a migliorare il processo delle decisioni pubbliche. Peraltro tale momento "tecnico", da inquadrarsi come *Public Management* all'interno del filone dello "*scientific management*" d'impronta *taylorista*<sup>23</sup>, contribuisce in modo sostanziale "ad assicurare l'attuazione degli indirizzi politici finali stabiliti dal decisore politico"<sup>24</sup>. Anche nel Regno Unito l'analisi della regolazione, che ha un focus particolare sui costi (della regolazione) per le imprese, comincia a svilupparsi nel 1986, sotto forma di *cost compliance assessment*, per poi assumere la forma di una analisi economica più approfondita a partire dal 1998, applicata a tutte le regolazioni (comprese le leggi e i provvedimenti di autorità indipendenti).

Anche alla luce delle concrete esperienze operative, analizzate più in dettaglio nel capitolo che segue, l'analisi d'impatto costituisce uno strumento essenziale perché si parli di qualità della regolazione, poiché:

- permette una decisione politica informata, basata su dati empirici (*evidence-based*), rafforzati da considerazioni d'impatto economico<sup>25</sup>. L'analisi poi, laddove sia solida e ben eseguita, contribuisce a rafforzare l'*accountability* del decisore<sup>26</sup>, contribuendo a motivare la *ratio* relativa all'introduzione di una nuova norma;
- costituisce l'occasione per la definizione di ipotesi di regolazione informate ai principi definiti a livello comunitario e internazionale, quali la proporzionalità (come adeguatezza della regola rispetto agli obiettivi pubblici che si vogliono perseguire e la non praticabilità di alternative meno restrittive), la necessità e residualità della regolazione pubblica (preferendo, ove possibile, l'opzione zero o quella di de-regolazione, le opzioni volontarie e di autoregolazione<sup>27</sup> ed assicurando un utilizzo residuale di disposizioni di rango legislativo), la promozione (o quantomeno la non alterazione) della concorrenza; la definizione di requisiti di attuazione (ove necessari) tendenzialmente oggettivi, trasparenti e non discriminatori (tali da impedire interventi a valle arbitrari o eccessivamente discrezionali).
- assume per la sua efficacia che ci sia una diffusa partecipazione dei destinatari diretti e indiretti delle regole, ponendosi come vero e proprio strumento di sussidiarietà. Ciò costituisce uno strumento di trasparenza, aumentando la possibilità di controllo esercitato per questa via dai destinatari della regolazione, i quali possono interagire e segnalare eventuali arbitri<sup>28</sup>.

Resta il fatto che l'analisi d'impatto è uno strumento potente, da usare con intelligenza e proporzionalità all'interno degli strumenti resi disponibili sul ciclo della regolazione. Da questo punto di vista, l'eventuale appesantimento del processo

<sup>23</sup> Taylor F. W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, New York, NY, USA and London, UK: Harper & Brothers.

<sup>24</sup> Cassese S., *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo di governare*, cit. p. 6.

<sup>25</sup> Con tutti i caveat relativi all'esecuzione dell'analisi economica all'interno dell'analisi di impatto. Si veda Sunstein C. R., *The Real World of Cost-Benefit Analysis: Thirty-Six Questions (and Almost as Many Answers)*, Harvard Public Law Working Paper, January 10 2013.

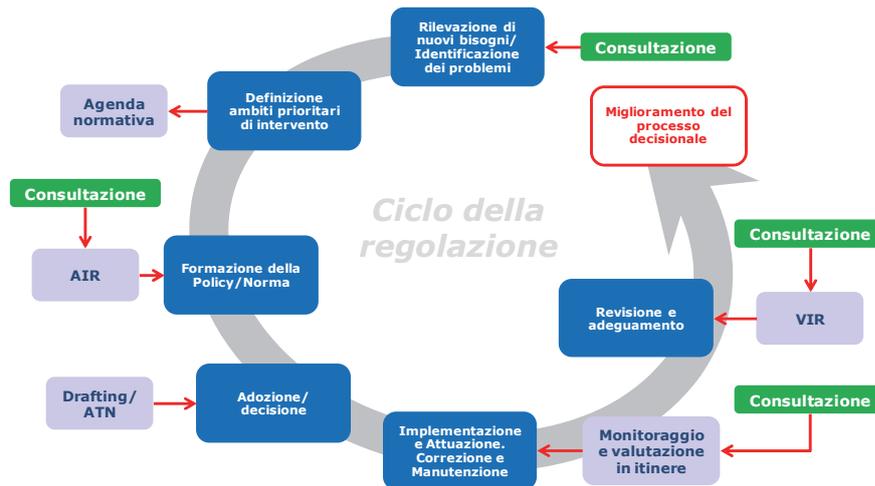
<sup>26</sup> Raccomandazione al Congresso USA per migliorare la trasparenza e l'*accountability* sui processi di regolazione, Hsi veda ahn R. e Litan R., *Recommendations for Improving Regulatory Accountability and Transparency*, AEI Brookings Joint Center, March 2003.

<sup>27</sup> Parere del Consiglio di Stato italiano n. 1557/2008 sullo schema di regolamento Air.

<sup>28</sup> Radaelli, C.M. e Meuwese, A.C.M. [2008], *Hard Questions, and Equally Hard Solutions? Proceduralization Through Impact Assessment in the European Union*, Connex Workshop, *Governing the European Union: Policy Instruments in a Multi-level Policy*, Norwich 28-29 maggio 2008.

decisionale determinato dall'esecuzione di una solida analisi d'impatto va affrontato tenendo conto almeno di tre diversi aspetti: i) la definizione di soglie di rilevanza ed esclusione, ii) la programmazione accurata delle prospettive di regolazione e iii) la dotazione di risorse professionali adeguate in un assetto istituzionale coerente con l'implementazione dello strumento.

## 2.1 L'AIR nel ciclo della regolazione



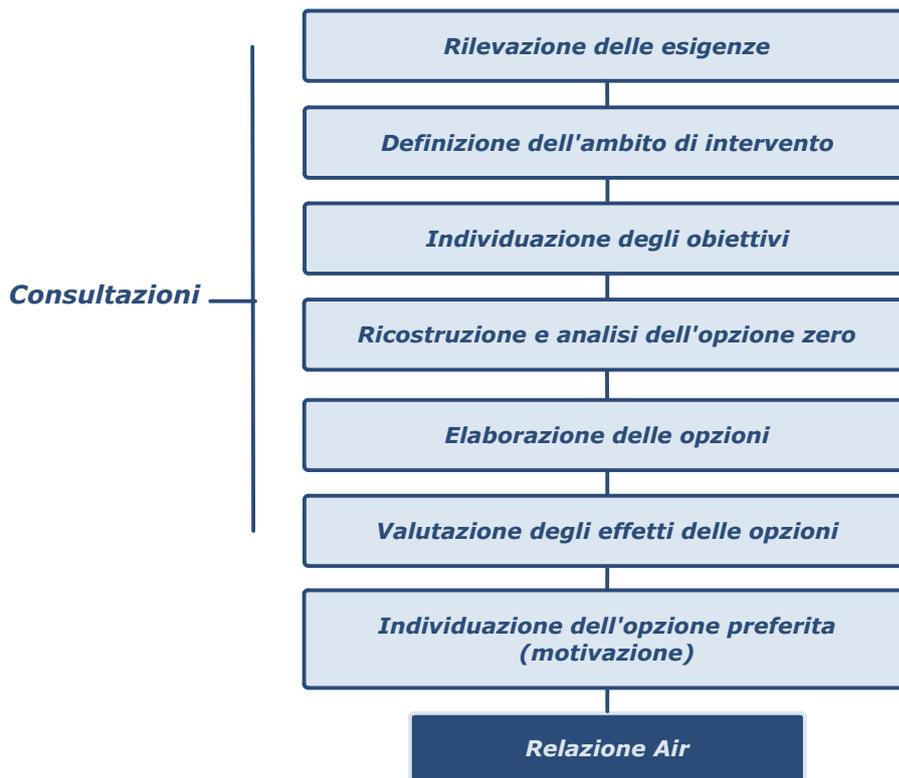
In questo capitolo si analizzano le singole fasi del processo di **AIR** (schematizzate sinteticamente nella figura 2.1); per ciascuna di esse si danno indicazioni sui contenuti essenziali e sulle metodologie ottimali, anche mediante il ricorso a casi esemplificativi. La descrizione seguente rappresenta

un possibile percorso da seguire, che tiene conto delle indicazioni contenute nella normativa nazionale (vedi il Dpcm n. 170/2008), delle principali raccomandazioni delle istituzioni sopranazionali (quali Commissione Europea e Ocse) e delle esperienze applicative in Italia.

Il primo passo è quello della rilevazione delle **esigenze** alla base dell'intervento regolativo. Si passa, quindi, a definirne chiaramente **l'ambito** (oggettivo, soggettivo ecc.) e gli **obiettivi** da raggiungere. Si procede successivamente all'analisi delle **opzioni**, a partire da un'accurata ricostruzione della cd. "**opzione zero**", rappresentata dallo stato di fatto in assenza di un intervento di modifica. Si procede all'elaborazione di opzioni **alternative** (che possono subire una prima scrematura sulla base di criteri prestabiliti di esclusione), alla **valutazione** delle opzioni e alla comparazione dei risultati emersi. Si è, così, in grado di individuare l'**opzione preferita**, la cui scelta va adeguatamente motivata.

Un elemento fondamentale e trasversale a tutto il processo è quello delle **consultazioni** (vedi cap. 3), cui si ricorre per diverse ragioni: per rilevare più accuratamente le esigenze di carattere economico, sociale, ambientale alla base dell'intervento, per formulare le opzioni alternative, per raccogliere informazioni utili per la valutazione, per acquisire pareri su versioni preliminari del testo normativo ecc.

Figura 2-1 Il processo di AIR



## 2.2 Selezione dei casi: criteri di inclusione e di esclusione

### Contenuti essenziali:

*Nella fase preliminare vengono individuati i casi di intervento regolativo da sottoporre all'analisi di impatto. I soggetti a ciò preposti, con le scadenze fissate all'interno del ciclo programmatico, utilizzeranno anzitutto dei criteri per **escludere** determinati interventi dall'AIR, per poi selezionarne un numero congruo (rispetto alla loro rilevanza e alle risorse disponibili) attraverso criteri di **inclusione**.*

*La selezione dei casi andrebbe effettuata a cadenza **annuale**, sulla base della programmazione normativa, dove esistente.*

Primo passo fondamentale è quello della **selezione dei casi** di regolazione da sottoporre ad analisi d'impatto. Una possibile scheda da utilizzare è illustrata nell'Appendice 2.

Si parte dall'assunto che non per tutti gli interventi di regolazione si può e si deve procedere ad analisi d'impatto.

Non si può, perché l'AIR comporta costi aggiuntivi, impiego di risorse e di tempo, e la scelta di effettuarla o meno richiede quindi una comparazione fra risorse disponibili (finanziarie e umane) e rilevanza del potenziale impatto dell'intervento, non trascurando di considerare il tempo necessario per l'esercizio e quello politico dettato dall'eventuale urgenza di intervenire.

Non si deve, perché l'AIR non è necessaria per qualsiasi intervento normativo; non sempre è essenziale, ai fini della decisione finale, disporre di una valutazione

dell'impatto. Si pensi, anzitutto, ai provvedimenti non regolativi, ma anche a quelli che non hanno significativi effetti esterni percepibili sulla popolazione o sul mercato, ovvero agli interventi adottati senza margini di discrezionalità per l'amministrazione, perché originati da normative di livello superiore.

Fatte queste considerazioni preliminari, occorre determinare criteri per selezionare i casi di regolazione sui quali è invece opportuno effettuare l'AIR. I quesiti ai quali rispondere in questa fase sono essenzialmente tre:

- **Chi** deve selezionare i casi?
- **Dove** e **quando** avviene questa selezione?
- **Come**, ossia secondo quali criteri deve essere effettuata?

Rispetto alla prima questione, occorre stabilire quali strutture debbano selezionare i casi da sottoporre ad AIR (nel prospetto 2.1, esemplificativo per un contesto regionale, si possono rinvenire alcune indicazioni generali). Si tratta di una decisione che va presa al momento di pensare (o ripensare) l'organizzazione amministrativa: essa dovrebbe condurre a un'attribuzione definitiva della funzione ad una determinata struttura, che deve comunque tenere conto della necessità di mantenere la guida del processo in capo all'esecutivo.

Quanto al secondo aspetto, nella considerazione, già più volte espressa, circa l'opportunità di collocare la pianificazione dell'AIR all'interno del processo legislativo usuale, la scelta dei casi potrà essere effettuata in sede di predisposizione dell'agenda normativa o in altra occasione programmatica. Occorre anche decidere come dare pubblicità all'esito della selezione dei casi. C'è infine la questione su *quando* (con quale cadenza) realizzare la selezione. Sarebbe preferibile che essa sia effettuata annualmente, al momento dell'aggiornamento degli obiettivi di governo o della pianificazione delle attività a medio-breve termine.

La terza questione (*come* selezionare i casi) merita un'attenzione particolare, in quanto richiede che si individuino criteri specifici. Essi possono essere determinati per *esclusione* (quali casi sono da ritenere automaticamente esclusi dal novero dell'AIR) e per *inclusione* (quali casi devono essere favoriti rispetto ad altri). I criteri di selezione devono mantenere una certa flessibilità, in considerazione di nuove situazioni che potrebbero determinarsi nel corso delle attività normative regionali programmate.

L'individuazione di criteri non è univoca né semplice: essa può fare riferimento alla natura giuridica dell'intervento, alla tipologia dei destinatari, alla rilevanza economica, alla portata dell'impatto ecc. Gli esempi, anche sviluppati all'estero, sono vari e differenziati.

Quanto ai criteri di **esclusione**, le motivazioni con cui si è ritenuto di sottrarre all'analisi determinate categorie di interventi in specifici contesti nazionali<sup>29</sup> sono svariate, e vanno dalla mera individuazione di soglie economiche (come avviene negli Stati Uniti), all'indicazione di specifici ambiti di regolazione, come gran parte di quello penale per l'ordinamento irlandese.

Le indicazioni per l'AIR nazionale, contenute nel regolamento di attuazione della L. n. 246/2005, adottato con Dpcm n. 170/2008, presentano, all'art. 8, ipotesi di *esclusione* per i casi di:

- disegni di legge costituzionale;
- atti normativi in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato;

<sup>29</sup> Cfr. il Rapporto di *benchmark*, dove è approfondita la tematica dei criteri di inclusione/esclusione e sono riferite le applicazioni in alcuni paesi Ocse.

- disegni di legge di ratifica di trattati internazionali che non comportino spese o istituzione di nuovi uffici.

Procedendo analogamente, fra i criteri di *esclusione* da applicare a livello regionale, si annoverano certamente:

- proposte di modifica statutaria;
- leggi regionali di attuazione di norme nazionali o sopranazionali;
- leggi finanziarie e di bilancio<sup>30</sup>;
- interventi dettati da urgenza e necessità;
- interventi in materia elettorale;
- interventi in materia di organizzazione interna e del personale.

Una volta che i provvedimenti non siano stati esclusi, occorre individuare ulteriori criteri che consentano la loro **inclusione** fra quelli da sottoporre ad AIR.

Non è solitamente consigliabile fare riferimento alla natura giuridica degli atti, poiché resta aperto il problema dei cd. provvedimenti "a cascata" che, a livello statale o regionale, è particolarmente rilevante: a quale livello normativo andrebbero individuati gli atti su cui realizzare l'AIR? Dovrebbe trattarsi dei principi generali o delle norme di dettaglio? Per questa ragione, è opportuno spostare l'obiettivo sulle *policies*<sup>31</sup> nel loro complesso e non soltanto sulle singole norme.

Nemmeno è consigliabile fare riferimento esclusivo alle categorie di destinatari, poiché si rischia l'esclusione aprioristica di ambiti nei quali, invece, un'analisi di impatto potrebbe risultare utile. Un criterio generale di inclusione riguarda, più pertinentemente, la rilevanza dell'impatto esterno dell'intervento su cittadini, imprese e amministrazioni. Saranno inclusi, in via generale, i casi che lasciano spazio a più alternative<sup>32</sup> e sui quali quindi l'analisi comparata consenta di individuare un *quid pluris* informativo rispetto alla mera valutazione politica.

Fra i criteri di inclusione possono individuarsi, in definitiva, i seguenti:

- elevata rilevanza esterna;
- possibilità di definire più alternative;
- l'impatto riferito alla condizione concorrenziale: interventi atti a modificare l'accesso al mercato e assicurare il suo corretto funzionamento;
- effetti su interessi socialmente rilevanti.

---

<sup>30</sup> Si deve, però, tenere presente che le regolazioni finanziarie contengono spesso aspetti sui quali una valutazione d'impatto non sarebbe del tutto da escludere.

<sup>31</sup> Lo dimostra il fatto che la ricostruzione dell'opzione zero, come sarà più chiaro nel prosieguo, fa riferimento alla situazione normativa vigente nel momento in cui si effettua l'AIR, intesa come il combinato disposto di tutte le norme vigenti in quel determinato settore di regolazione, alle quali si aggiunge la prassi applicativa.

<sup>32</sup> Può essere utile a tale fine l'individuazione di opzioni preliminari, secondo i criteri indicati nel prosieguo (cfr. *infra*, par. 2.7).

Prospetto 2-1 La normativa per la selezione dei casi da sottoporre ad AIR (Regione Toscana)

**Regolamento interno della Giunta regionale della Toscana n. 2 del 15 novembre 2010, recante "Criteri di inclusione ed esclusione per la scelta dei provvedimenti regionali da sottoporre ad AIR".**

**Art. 19**

Criteri di esclusione dell'AIR

1. Non sono soggetti ad AIR le proposte di legge e i regolamenti aventi i seguenti contenuti:
  - a) disposizioni in materia elettorale;
  - b) disposizioni in materia di bilancio;
  - c) disposizioni in materia di personale e di ordinamento degli uffici regionali;
  - d) interventi che implicano costi di conformità nulli o di scarsa rilevanza per i destinatari;
  - e) disposizioni di principio o di indirizzo generale non applicabili in assenza delle relative norme attuative.

**Art. 20**

Criteri di inclusione dell'AIR

1. Gli interventi da assoggettare ad AIR sono individuati sulla base della rilevanza dell'impatto esterno e della tipologia di intervento.
2. L'AIR è effettuata quando l'atto normativo da adottare ha un impatto esterno rilevante, in quanto comporta effetti significativi sia sulla pubblica amministrazione che sui cittadini o le imprese, e laddove esistano alternative di azione effettivamente plausibili.
3. Nella selezione degli interventi da assoggettare ad AIR sono privilegiati i processi di produzione normativa che riguardano politiche regolative. In particolare sono soggetti ad AIR tutti gli interventi orientati a:
  - a) modificare l'accesso al mercato;
  - b) assicurare il corretto funzionamento del mercato in presenza di condizioni che ostacolino la dinamica concorrenziale;
  - c) garantire interessi sociali rilevanti.

## 2.3 Analisi preliminare: il contesto normativo e le fonti informative

### Contenuti essenziali:

*Preliminarmente, occorre procedere a una mappatura delle informazioni di base in merito al caso che va analizzato.*

*Primo aspetto rilevante è l'individuazione del contesto normativo all'interno del quale si intende intervenire; esso costituirà il punto di partenza per l'individuazione delle fonti normative (primarie e secondarie) che regolano il settore e per l'individuazione degli obiettivi.*

*In secondo luogo, occorre individuare le fonti informative (statistiche, ma non solo) ritenute utili per l'esercizio di valutazione.*

Dopo aver selezionato il caso da sottoporre ad AIR, si attiverà il **Gruppo di lavoro** che se ne farà carico, le cui composizione e caratteristiche dipenderanno dal contesto amministrativo nel quale opera, ferma restando, però, l'esigenza di garantire la presenza di competenze multidisciplinari, come illustrato nel par. 1.2.

Il primo passo da compiere è quello dell'individuazione dell'ambito normativo di riferimento, ossia delle **fonti normative** (primarie e secondarie) che regolano il settore su cui si intende intervenire.

Sempre in fase preliminare, occorre procedere a una mappatura delle **fonti informative** utili all'istruttoria del caso sottoposto a valutazione. Accanto a fonti *qualitative*, che pure assumono un ruolo importante per la descrizione e la conoscenza della materia in esame, è essenziale individuare, con il dettaglio necessario, le fonti *quantitative*, statistiche, utili a sostenere l'esercizio valutativo. Occorre effettuare una

ricognizione dettagliata delle informazioni possibili per tutti gli ambiti di intervento, nella consapevolezza che non sempre si potrà disporre di basi di dati pertinenti ed esaurienti. Aspetti di fondamentale importanza concernono la qualità dei dati che si raccolgono e i sistemi di reperimento delle informazioni: ad essi fanno riferimento esplicito anche gli Stati Uniti e la Commissione Europea<sup>33</sup>.

Laddove possibile, è importante stabilire rapporti di collaborazione costante con gli enti e le strutture preposti alla raccolta ed elaborazione di dati statistici, essenziali sia per una esauriente ricostruzione della situazione vigente sia per la valutazione delle opzioni che saranno confrontate.

## 2.4 Quadro delle esigenze/motivazioni alla base dell'intervento

### Contenuti essenziali:

*Nella fase di **qualificazione delle esigenze** si individuano le motivazioni e i vincoli dell'intervento progettato, siano essi di carattere giuridico, amministrativo, economico, sociale ecc.*

*È opportuno rilevare ogni altra criticità (di tipo ambientale, sociale ecc.) che l'intervento può contribuire a ridurre o eliminare.*

*Strumenti principali per la rilevazione di esigenze e criticità sono la ricognizione e l'analisi delle **fonti normative** e le **consultazioni** con gli stakeholders e i soggetti interessati.*

*I risultati della rilevazione delle esigenze devono essere illustrati nell'apposita sezione della **Relazione AIR** (vedi più avanti).*

La prima vera fase dell'AIR riguarda la qualificazione del **quadro delle esigenze** e delle motivazioni che hanno spinto il regolatore a considerare l'ipotesi di intervenire.

Le motivazioni alla base dell'intervento possono essere di tipo giuridico, economico, sociale e ambientale:

- le motivazioni di carattere *giuridico* si distinguono in *interne* ed *esterne* all'amministrazione; infatti, possono essere volte a riorganizzarne l'assetto, o a dare seguito a interventi normativi, ad esempio attraverso regolamenti interni, oppure, come è più spesso il caso, la necessità di intervenire risulta necessaria per adeguarsi a regolazioni di livello superiore, comunitarie o statali;
- le motivazioni di tipo *economico* mirano a modificare l'assetto economico-finanziario del territorio: ad esempio, a influire sul mercato e sulla concorrenza;
- le motivazioni *sociali* si riferiscono al sistema sociale nel quale il provvedimento inciderà, operando, ad esempio, nel senso dell'allargamento o del restringimento della sfera dei diritti personali;
- le motivazioni di carattere *ambientale*, infine, sono orientate a determinare miglioramenti della qualità dell'ambiente.

<sup>33</sup> Cfr. Rapporto di *benchmark*, cit.

In questa fase, è pure importante rilevare gli eventuali rischi di natura **sociale, ambientale o economica** che possono essere ridotti o eliminati mediante l'intervento (ci si riferisce, naturalmente, a quelli che sarà possibile individuare *ex ante*).

Uno strumento fondamentale di rilevazione è costituito dalle **consultazioni** con gli *stakeholders* e con i soggetti interessati dall'intervento, che consentiranno di effettuare una ricognizione non soltanto delle loro esigenze e aspettative, ma anche di reperire dati e informazioni utili per individuare eventuali criticità.

È opportuno redigere un Piano delle consultazioni, nel quale andranno indicati chiaramente le categorie dei soggetti da coinvolgere, le modalità di consultazione, i tempi<sup>34</sup> entro cui i Documenti di consultazione saranno pubblicati e quelli previsti per la risposta.

Prospetto 2-2 Esempi di rilevazione delle esigenze

a) Caso AIR "Riforma dell'attività faunistico-venatoria" (Regione Friuli V. Giulia, 2005)

– **Esigenze giuridiche (esterne):**

Il sistema attuale di programmazione della gestione della fauna sul territorio appare fortemente lacunoso. Non è ancora stato adottato il piano regionale pluriennale di gestione faunistica che dovrebbe costituire l'atto fondamentale di programmazione avente come obiettivo la conservazione, riproduzione e miglioramento delle condizioni della fauna, nonché il razionale sfruttamento della stessa sotto il profilo venatorio. Tale atto è in corso di elaborazione.

In attesa che uno strumento di programmazione generale divenga operativo, la gestione dell'attività venatoria si fonda attualmente in larga misura sul principio di autogestione, che vede riconosciuto un ruolo primario ad organismi di diritto privato (riserve di caccia, distretti venatori, aziende faunistico-venatorie), con attribuzione alla p.a. di una generale funzione di controllo sugli atti degli stessi.

Nell'annata venatoria 2003-2004 sul territorio regionale sono stati dichiarati abbattimenti di ungulati difformi rispetto ai piani di prelievo autorizzati, pari a circa il 5% del totale. Queste sono irregolarità che emergono dalle annotazioni effettuate sul tesserino venatorio regionale da parte degli stessi cacciatori che le commettono, per cui si può credibilmente ritenere che il dato sia fortemente sottostimato. Nel corso dell'anno 2003 su tutto il territorio regionale sono stati accertati reati conseguenti all'esercizio della caccia in assenza della licenza (bracconaggio).

– **Esigenze amministrative (interne):**

L'attuale sistema dei controlli risulta peraltro scarsamente efficace, specie per quanto concerne l'irrogazione delle sanzioni amministrative. Si è infatti accertato presso alcuni Uffici provinciali che la sanzione amministrativa media in materia di caccia comporta un pagamento di circa 80 €, e che i tempi procedurali possono essere anche molto lunghi. In conseguenza di ciò, le sanzioni in molti casi appaiono assolutamente inadeguate. Ulteriore ragione di intervento è quindi l'individuazione di strumenti che favoriscano il corretto esercizio venatorio aumentando l'effetto deterrente e preventivo delle sanzioni amministrative.

– **Esigenze economiche:**

Il sistema sanzionatorio prevede inoltre alcune tipologie di sanzioni disciplinari da irrogarsi a cura di una Commissione disciplinare di primo grado e di una di secondo grado istituite presso l'Amministrazione regionale, che sopporta di conseguenza notevoli costi in termini di risorse umane e finanziarie per l'esercizio di tale funzione.

Il solo costo del personale dipendente impiegato nell'attività della Commissione disciplinare di primo grado si aggira attorno ai 30.000 euro per il solo semestre ottobre 2004-marzo 2005, in cui tale attività è stata avviata. A ciò va aggiunto il costo dei gettoni di presenza dovuti ai componenti esterni della commissione regionale d'appello, nonché il costo della cancelleria. Vi è quindi l'esigenza di riportare a canoni di economicità e semplificazione l'attività amministrativa in tale ambito, contenendo il dispendio di risorse umane e denaro connesso all'irrogazione delle sanzioni disciplinari da parte delle Commissioni disciplinari regionali. Parimenti è necessario individuare forme diverse e più efficienti di intervento a carico dei responsabili delle violazioni.

<sup>34</sup> Che dovranno rispettare i termini entro cui si intende concludere la fase di rilevazione.

**– Ulteriori criticità di tipo sociale ed ambientale:**

La programmazione della gestione faunistica così come attualmente impostata fa registrare sul territorio un preoccupante squilibrio tra la consistenza di alcune specie animali presenti sul territorio e la potenzialità faunistica dello stesso. In sostanza, vi sono aree geografiche che per le loro caratteristiche ambientali potrebbero consentire uno sviluppo di alcune specie molto maggiore rispetto al numero di esemplari realmente presenti, la cui proliferazione sul territorio appare pertanto minacciata, se non immediatamente, quanto meno nel lungo periodo. I dati raccolti fanno lecitamente sospettare che esso sia almeno in parte dovuto al fatto che il numero degli abbattimenti effettuati non è congruo in relazione alla consistenza faunistica del territorio. La necessità dell'intervento nasce quindi da una primaria esigenza di tutela della fauna.

Fonte: <http://lexview-int.regione.fvg.it/semplificazione/admin/buonepratiche/allegati/caccia.pdf>

b) Caso AIR: "Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private" (Regione Toscana, 2006)<sup>35</sup>

**Esigenze giuridiche:**

Attualmente l'obbligo di adeguamento ai requisiti strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi minimi per l'operatività delle varie tipologie di struttura veterinaria, definiti con l'Accordo Stato Regioni del 26 novembre 2003 e successivamente recepiti, non è cogente, essendo gli stessi stati recepiti con semplice deliberazione di G.R. (n. 625/2005). L'esigenza giuridica è quella di accrescere l'ottemperanza a tali requisiti rendendo le strutture veterinarie passibili di sanzione in caso di inadempimento. Nello stesso tempo occorre un ripensamento della procedura autorizzativa in direzione di una sua sostanziale semplificazione.

**Esigenze economiche:**

Garantire una maggiore qualificazione delle strutture veterinarie e diversificare il servizio reso all'utenza.

**Esigenze sociali:**

L'uso delle varie denominazioni di struttura veterinaria dovrebbe riflettere il livello delle prestazioni offerto dalle varie tipologie di struttura, rendendo maggiormente trasparente per l'utenza il servizio reso.

## 2.5 Delimitazione dell'ambito di intervento: oggetto e soggetti

### Contenuti essenziali:

*L'ambito di intervento va circoscritto entro chiari **confini territoriali, oggettivi e soggettivi**. Ciò è fondamentale per le fasi successive. In particolare, consente di precisare le esigenze e di individuare le **informazioni** necessarie per l'esercizio valutativo (tipologie di dati, fonti, periodicità, qualità ecc.).*

*La delimitazione dell'ambito di intervento va illustrata nell'apposita sezione della **Relazione AIR** e va riferita nei suoi aspetti essenziali nei **Documenti di consultazione**.*

Una volta che sia stata effettuata la ricognizione delle esigenze alla base dell'intervento regolatorio, si rende necessario delimitarne l'ambito, affinché sia chiaro in maniera univoca in quali settori (confini oggettivi) e su quali tipologie di destinatari (confini soggettivi) esso andrà ad impattare. I due aspetti sono fra loro interconnessi in quanto, per poter valutare pienamente le esigenze alla base dell'intervento, occorre avere presenti i suoi destinatari; simmetricamente, per poter avere chiari i confini soggettivi e oggettivi, è necessario conoscere le motivazioni per cui si è deciso di intervenire.

<sup>35</sup> L'archivio dei casi Air realizzati dalla Regione Toscana è reperibile all'indirizzo [http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione\\_governo/agenda\\_atti\\_leggi/rubriche/materiali/visualizza\\_asset.html\\_2105126700.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione_governo/agenda_atti_leggi/rubriche/materiali/visualizza_asset.html_2105126700.html)

I **confini oggettivi** includono l'ambito territoriale (estensione geografica degli effetti del provvedimento: regionale, provinciale, distretto socio-sanitario, sistema locale del lavoro ecc.) e la materia nella quale si interviene.

I **confini soggettivi** concernono le categorie di destinatari alle quali l'intervento si rivolge. Non è sempre possibile un'individuazione nitida delle categorie, sia perché non sempre l'ambito di azione di un provvedimento è riconducibile a confini stabiliti sia perché le categorie di soggetti possono essere interessate da esso in misura variabile.

È opportuno, pertanto, considerare non soltanto le caratteristiche socio-economiche (ad es. anziani, immigrati, imprese operanti in determinati settori, amministrazioni di un determinato tipo ecc.), ma anche la loro posizione rispetto all'intervento (ad es. destinatari diretti, indiretti, interessati); è fondamentale individuare anche eventuali soggetti controinteressati, ovvero coloro che potrebbero avere svantaggi dal medesimo.

È importante predisporre un elenco delle **altre amministrazioni coinvolte**, perché anch'esse andranno consultate in merito all'intervento (ad esempio, quelle coinvolte in una data procedura sulla quale si intende intervenire con il provvedimento sottoposto ad AIR).

La corretta ed esaustiva individuazione delle categorie interessate è necessaria per impostare correttamente la fase delle consultazioni, ricordando che dovranno essere interpellati anche i soggetti controinteressati<sup>36</sup>.

Come già accennato, già in queste fasi iniziali del processo di AIR è importante reperire, catalogare e valutare le *fonti informative* necessarie all'analisi. Ciò aiuta a delimitare correttamente gli ambiti oggettivi e soggettivi di intervento.

Delle fonti informative è opportuno specificare sia i dati che esse contengono, sia le strutture che li detengono (amministrazioni pubbliche, enti di ricerca pubblici o privati, società che svolgono indagini demoscopiche ecc.), nonché la periodicità dell'aggiornamento dei dati.

Prospetto 2-3 Delimitazione degli ambiti di intervento. Caso del miglioramento delle condizioni di vita dei disabili (Regione Lombardia, 2006)

a) Confini soggettivi

Categoria destinatari	Descrizione soggetto (per tipologia)
Destinatari diretti	Disabili con capacità residue nell'indice di disabilità ADL ("Activities of Daily Living") tra i 18 e i 64 anni Famiglie dei disabili
Destinatari indiretti	Imprese produttrici dei diversi settori di attività Aziende/Enti erogatori di servizi domiciliari Gestori di residenze sperimentali integrate e di alloggi protetti
Amministrazioni coinvolte	Comuni lombardi Aziende sanitarie locali Università

<sup>36</sup> European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, SEC(2009) 92, 15 Gennaio 2009.

## b) Confini oggettivi

<b>Ambito territoriale di riferimento</b>	Regione Lombardia
<b>Attività interessate dall'intervento</b>	Programmazione, informazione, progettazione, finanziamento, monitoraggio di interventi per agevolare la vita autonoma ed indipendente presso forme abitative residenziali innovative e sperimentali
<b>Settori di attività economica coinvolti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aziende produttrici di ausili/strumenti/tecnologie per l'adattamento della casa</li> <li>• Edilizia</li> <li>• Impiantistica</li> <li>• Imprese che operano nel campo dell'Information &amp; Communication Technology (ICT)</li> <li>• Servizi di assistenza domiciliare</li> </ul>

Fonte: rielaborazione di dati Iref<sup>37</sup> – Mipa.

## 2.6 Obiettivi generali e specifici dell'intervento e loro misurazione

### Contenuti essenziali:

Le esigenze rilevate presso i destinatari finali vanno tradotte in **obiettivi**. Generalmente, i decisori politici individueranno uno o più **obiettivi generali** che definiscono gli effetti socio-economici attesi dell'intervento normativo; essi a loro volta vengono declinati in **obiettivi specifici**, che individuano gli effetti attesi delle molteplici azioni necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo generale.

La valutazione del raggiungimento degli obiettivi avviene attraverso appositi indicatori. L'**indicatore** è una misura statistica che assume livelli diversi, che permette di valutare i risultati ottenuti attraverso l'intervento e di misurarne la distanza con il valore-obiettivo prefissato.

La costruzione degli indicatori si poggia su criteri statistici e utilizzerà **dati** della statistica ufficiale o prodotti ad hoc con criteri di significatività statistica.

L'obiettivo generale dell'intervento e la sua declinazione in obiettivi specifici va illustrata nella **Relazione AIR** e deve trovare rappresentazione, dove possibile, anche nel **Documento di consultazione**.

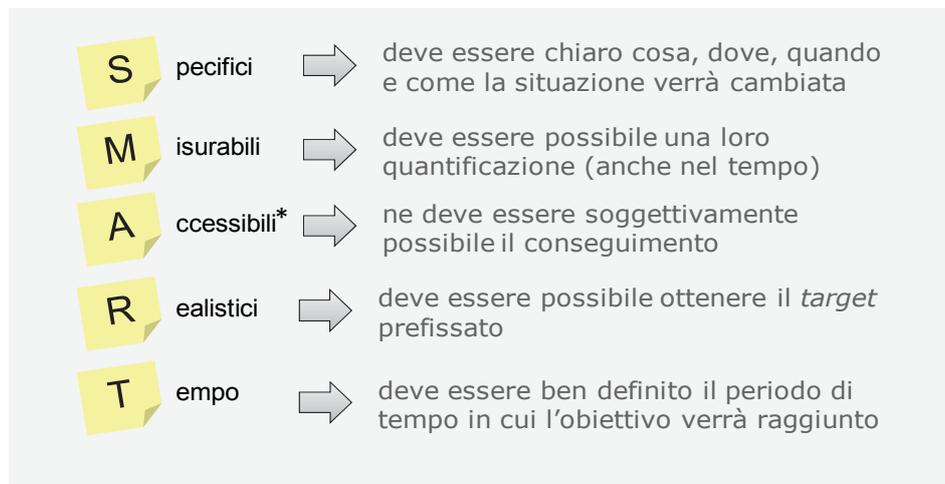
Dopo aver individuato le esigenze che motiverebbero un intervento normativo, si procede alla definizione di obiettivi generali e quindi di una strategia d'azione al fine di poterli conseguire.

L'obiettivo generale (normalmente più d'uno) dovrebbe essere definito dai *policy maker* già nella fase della programmazione normativa.

La strategia di azione viene quindi declinata in termini di obiettivi: dall'**obiettivo generale**, che illustra il fine ultimo dell'eventuale intervento normativo, agli **obiettivi specifici** che descrivono i risultati delle azioni da intraprendere, descritti da dimensioni quantitative/qualitative.

L'approccio alla definizione degli obiettivi specifici richiama alcune caratteristiche che devono avere perché possano utilmente essere implementati nelle successive fasi in cui si articola il ciclo della normazione

<sup>37</sup> L'Istituto Regionale lombardo di Formazione per l'amministrazione pubblica (Iref) è confluito in Europolis Lombardia, Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia, operativo da gennaio 2010.

Figura 2-2 Criteri di definizione degli obiettivi di una *policy* (o di una norma)

\* Per soggettivamente possibile si intende un obiettivo che rientra nel dominio e nelle possibilità istituzionali/organizzative soggettivi del proponente.

Oltre che Accessibile questo attributo viene declinato anche con il termine "Accettabile" ad indicare un'accettabilità oggettiva e soggettiva dell'obiettivo proposto

La valutazione degli obiettivi richiede la definizione di **indicatori**, che sono una *misura quantitativa degli effetti dell'intervento*. Ogni provvedimento richiede la costruzione di una base dati comprensiva di indicatori, legati ai distinti obiettivi. Gli indicatori significativi sono quelli effettivamente rappresentativi dell'obiettivo perseguito dal provvedimento.

Gli obiettivi sono misurabili se è possibile ottenere una loro quantificazione attraverso indicatori perseguiti in fase sia di previsione (*ex ante*) sia di verifica (*ex post*). Misurabilità e significatività sono indispensabili per garantire la bontà dell'analisi e l'affidabilità dei risultati ottenuti.

Gli indicatori sugli obiettivi generali possono riguardare caratteristiche dell'area o della popolazione o delle imprese interessate dall'intervento. Normalmente riguardano aspetti di tipo sociale, economico, ambientale o amministrativo. La quantificazione degli obiettivi generali dipende dalle ipotesi normative del *policy maker* rispetto all'andamento delle variabili considerate rilevanti nel contesto nel quale si intende intervenire.

La quantificazione degli obiettivi specifici fa riferimento a indicatori che sono individuati partendo dalle azioni previste nell'intervento. La coerenza tra gli indicatori selezionati e gli obiettivi specifici può essere garantita esplicitando il nesso causale tra intervento ed effetto atteso.

La possibile articolazione degli indicatori proposta in questa sede, applicabile anche nell'ambito dell'AIR, è quella della Commissione Europea DGXVI<sup>38</sup>, centrata sulla relazione tra intervento e suoi effetti. Secondo tale approccio gli indicatori sono distinguibili in indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto:

1. L'espressione '**realizzazione**' si riferisce a tutto ciò che è stato complessivamente ottenuto grazie all'intervento. Gli indicatori di realizzazione misurano pertanto il prodotto dell'attività svolta dagli operatori per conseguire gli obiettivi specifici.

<sup>38</sup> Cfr. European Commission, "Guidelines for system of monitoring and evaluation of ESF interventions in the period 2000-2006", Bruxelles, 1999.

2. L'espressione '**risultato**' indica i vantaggi o svantaggi immediati causati dall'intervento per i beneficiari diretti. Gli indicatori di risultato misurano l'effetto che si manifesta immediatamente dopo l'intervento e riguardano i cambiamenti registrati sui beneficiari diretti.
3. L'**impatto** individua le conseguenze che interessano i destinatari dell'intervento (impatto specifico) ma che potrebbe riguardare anche le conseguenze che nel breve o medio periodo influenzano individui o organizzazioni non direttamente coinvolte dall'intervento stesso. Gli indicatori di impatto misurano gli effetti rilevabili dopo un certo intervallo di tempo, inequivocabilmente causati dall'azione realizzata.

La costruzione degli indicatori avrà come *input* le informazioni statistiche raccolte e sistematizzate all'interno di un database. Le fonti informative utilizzabili sono, in via prioritaria, quelle della Statistica Ufficiale, vale a dire basi dati del Sistema Statistico Nazionale (Istat, Uffici di statistica delle amministrazioni pubbliche ecc.), basi dati amministrative e, se necessario, dati prodotti mediante indagini realizzate per soddisfare la particolare domanda informativa originata dallo specifico intervento in esame. Il database potrà produrre diverse tipologie di indicatori:

- *elementari*, rappresentati dall'informazione statistica di base sulle unità di osservazione;
- *derivati*, elaborati utilizzando come input l'informazione elementare ed espressi sotto forma di rapporti (quote, incidenze, percentuali ecc.)
- *composti*, ottenuti come somma ponderata di indicatori elementari o derivati, i cui pesi rappresentano l'importanza delle componenti<sup>39</sup>.

Il valore che dovrebbe raggiungere un indicatore per indicare il raggiungimento del corrispondente obiettivo specifico viene detto "valore atteso" o "valore-obiettivo".

Il **valore atteso** rappresenta il termine di riferimento per esprimere il giudizio sull'efficacia, cioè sulla capacità di ciascuna opzione di poter conseguire gli obiettivi.

Nel contempo, nell'ottica del ciclo della regolazione, il suo raggiungimento può essere oggetto del monitoraggio successivo, per verificare se l'attuazione dell'opzione scelta abbia effettivamente prodotto gli effetti attesi, quantificati nella fase di valutazione *ex ante*. Il valore atteso viene in genere fissato tramite una procedura di *benchmark*, relativa a casi ed esperienze analoghe, che si potrebbe concordare in fase di consultazione con i *policy makers* o con gli esperti di settore.

In sintesi, gli indicatori concludono il percorso logico esigenze-obiettivi-azioni, permettendo di valutare l'efficacia dell'intervento normativo, in termini di raggiungimento di obiettivi predefiniti in modo consapevole e trasparente, così da spiegare quali effetti sia stato in grado di produrre. La definizione dell'indicatore richiede di specificare chiaramente l'intervento e quindi i suoi obiettivi e di esprimerli in modo che siano misurabili in termini quantitativi.

Nelle seguenti esemplificazioni si forniscono alcune rappresentazioni di obiettivi con i corrispondenti indicatori, tratte da casi regionali e di Autorità indipendenti:

<sup>39</sup> Una corretta aggregazione di indicatori elementari avviene dopo aver normalizzato e standardizzato le componenti e scegliendo un adeguato sistema di ponderazione.

## Prospetto 2-4 Esempi di determinazione degli obiettivi

a) Caso AIR "Autorizzazione e accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali" (Regione Toscana)

<b>OBIETTIVO GENERALE</b>		
Miglioramento della qualità dei servizi sociali erogati dalle strutture residenziali e semiresidenziali operanti in Toscana		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Incremento delle strutture autorizzate	N. strutture autorizzate attuali (minori e anziani: 477)	Incremento delle strutture autorizzate: +30%
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Rilascio dell'accREDITamento in luogo dell'autorizzazione per i soggetti fornitori del sistema pubblico	N. strutture accreditate attuali (0 strutture)	N. strutture accreditate in % sulle autorizzate: 80%
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumento dei controlli sulle strutture autorizzate (accreditate)	Tasso di controllo: 1,07 per strutture anziani e 0,88 per strutture minori (limitato alla strutture autorizzate)	Controlli annuali (per strutture autorizzate e accreditate)
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Promuovere la trasparenza delle strutture che erogano i servizi sociali		Riduzione asimmetrie informative
OBIETTIVO SPECIFICO 5	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Garantire il controllo regionale e l'omogeneità delle procedure e dei requisiti/standard di qualità.		
OBIETTIVO SPECIFICO 6	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Accrescere la qualificazione professionale degli operatori		

Fonte: [http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione\\_governo/agenda\\_atti\\_leggi/rubriche/materiali/visualizza\\_asset.html\\_2105126700.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione_governo/agenda_atti_leggi/rubriche/materiali/visualizza_asset.html_2105126700.html)

b) Criteri di definizione e attribuzione delle partite economiche inerenti al servizio di dispacciamento insorgenti a seguito di eventuali rettifiche dei dati di misura (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Aee<sup>40</sup>; delib. 30 luglio 2009 ARG/elt 107/09) [sintesi]

### **Obiettivi generali**

La legge n. 481/95, istitutiva delle Autorità indipendenti, assegna all'Autorità per l'energia elettrica e il gas la finalità di garantire la promozione, fra l'altro, dell'efficienza nei servizi di pubblica utilità del settore dell'energia elettrica, tenuto conto della normativa comunitaria e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo.

In tale ottica si pone l'avvio di procedimento di cui alla deliberazione ARG/elt 5/082 con la finalità di integrare la regolazione vigente in materia di definizione delle partite economiche del servizio di dispacciamento nei casi di rettifica dei dati di misura.

La soluzione da individuarsi consta nell'adozione di criteri, trasparenti e non discriminatori, volti a garantire efficienza della regolazione del servizio stesso, tenendo conto delle esigenze di certezza e stabilità da parte degli operatori nella definizione delle rispettive posizioni economiche concernenti il servizio di dispacciamento, anche nelle situazioni atipiche.

### **Obiettivi specifici**

#### – Obiettivo specifico A

Corretta contabilizzazione e valorizzazione economica dell'energia prelevata da ciascun utente del dispacciamento: il buon esito dell'attività di *settlement* del servizio di dispacciamento risulta essere un tassello imprescindibile per lo sviluppo ordinato del mercato; una corretta valorizzazione economica del servizio di dispacciamento dipende da un lato dalla corretta determinazione dell'energia prelevata dal sistema e dai singoli utenti e dall'altro da una valorizzazione degli sbilanciamenti trasparente e non discriminatoria; le modalità di gestione delle rettifiche dei dati di misura, di qualsiasi natura essi siano, devono assicurare entrambi i suddetti requisiti.

#### – Obiettivo specifico B

Contenimento dell'impatto economico ed amministrativo per gli utenti del dispacciamento: le rettifiche ai dati di misura hanno sia un impatto diretto sull'utente del dispacciamento nel cui contratto di dispacciamento sono inclusi i punti oggetto di rettifica sia un impatto indiretto su altri utenti del dispacciamento per il tramite del prelievo residuo di area e del segno dello sbilanciamento aggregato zonale; le modalità di gestione delle rettifiche devono tenere conto di questa situazione.

#### – Obiettivo specifico C

Semplificazione contabile ed amministrativa per Terna e le imprese distributrici nel trattamento delle rettifiche e nella determinazione delle partite economiche ad esse associate.

<sup>40</sup> Delib. 30 luglio 2009 ARG/elt 107/09. La relazione Air è reperibile sul sito <http://www.autorita.energia.it/allegati/docs/09/107-09argair.pdf> In generale, i casi di Air realizzati dall'Aee sono pubblicati sul sito [http://www.autorita.energia.it/it/\\_pagine\\_informative\\_/air.htm](http://www.autorita.energia.it/it/_pagine_informative_/air.htm)

## 2.7 Ricostruzione e analisi dell'opzione zero

### Contenuti essenziali:

*Il primo passo da compiere per la valutazione delle opzioni di regolazione alternative è quello della ricostruzione e dell'analisi della situazione vigente (cd. **opzione zero**), facendo attenzione ai suoi **aspetti dinamici**: vanno rilevate, cioè, anche le eventuali differenze sorte in sede di implementazione rispetto a quanto previsto originariamente dalle norme (baseline).*

*La ricostruzione e l'analisi dell'opzione zero va riportata nell'apposita sezione della **Relazione AIR** e deve essere illustrata, dove possibile, anche nei **Documenti di consultazione**.*

Essenziale e imprescindibile è la ricostruzione e l'analisi della situazione vigente. Non è detto, infatti, che per raggiungere gli obiettivi prefissati sia necessario mutare il quadro esistente, qualora le opzioni alternative risultino, dalla successiva analisi, più onerose o comunque meno convenienti.

L'AIR, infatti, giova ricordarlo ancora una volta, non deve rappresentare una mera giustificazione di decisioni già prese, ma costituire un autentico strumento di analisi e di scelta dell'opzione migliore, in termini di efficacia e di efficienza.

L'intero processo di valutazione della proposta di provvedimento normativo deve ruotare intorno all'analisi della *baseline*, che va quindi effettuata nella maniera più esaustiva e rigorosa possibile.

Da una parte, infatti, la sola analisi dell'opzione orientativamente preferibile non consentirebbe di valutare se e quanto ci si è mossi dal punto di partenza; dall'altra, occorre non dimenticare che gli effetti di qualunque altra opzione alternativa vanno raffrontati all'opzione zero, che ne rappresenta il termine di riferimento. Di conseguenza, occorre analizzare anche gli effetti dell'opzione zero rispetto ai destinatari dell'intervento sottoposto a valutazione.

È importante tenere presente che, mentre in generale si usa l'espressione "opzione zero" per indicare la situazione vigente, in realtà c'è una differenza non soltanto terminologica fra l'opzione zero, che si riferisce alla situazione regolativa originariamente prevista dalle norme, e la sua dimensione dinamica, che tiene conto delle possibili alterazioni subite dalle norme nel corso della loro applicazione. Quest'ultima fattispecie è indicata come **baseline**. Ovviamente, l'analisi ai fini di un eventuale intervento normativo deve tenere conto della *baseline*<sup>41</sup>.

La ricostruzione e, quindi, l'analisi della situazione di partenza consentono una riflessione su eventuali strumenti alternativi all'intervento regolativo, nel caso in cui si ravvisi la possibilità di aggiustamenti alla *baseline* che possano consentire ugualmente di perseguire gli obiettivi che ci si prefigge. Ciò potrebbe risultare vantaggioso in termini economici e di tempo, cancellando l'inevitabile periodo di adeguamento alle nuove prescrizioni. In altri termini, l'analisi dell'opzione zero potrebbe evidenziare l'opportunità di semplificazione; quella di promuovere atteggiamenti (ad esempio, attraverso i meccanismi di mercato) miranti a ricondurre la *baseline* verso le previsioni normative di partenza o, al contrario, a promuovere prassi meglio orientate agli obiettivi fissati.

<sup>41</sup> Per convenzione e semplicità essa viene però in generale indicata come "opzione zero"; lo faremo anche in questo Manuale, avendo indicato la differenza.

Prospetto 2-5 *Baseline* per l'autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica (Regione Toscana)<sup>42</sup>

### Descrizione dell'opzione zero

Il C.R. ha approvato in data 27/12/2004 la L. r. n. 78 "Disposizioni in materia di autorizzazione all'esercizio cinematografico", che disciplina le funzioni amministrative in materia di autorizzazione alla realizzazione, trasformazione e adattamento di immobili da destinare a sale e arene cinematografiche nonché all'ampliamento di sale e arene già in attività.

Con l'approvazione della citata L. r., in Toscana<sup>(1)</sup> è effettiva l'abrogazione del Dm 29 settembre 1998, n. 391, che individuava in 1300 posti la soglia oltre la quale l'apertura di sale cinematografiche, l'ampliamento di sale esistenti o l'adattamento a sala di teatri o simili, erano soggetti ad autorizzazione. Con DPGR n. 42/R del 30/03/2005 è stato emanato il regolamento di attuazione della L. r. 78/2004, le cui disposizioni si applicheranno dalla data di approvazione dell'atto di indirizzo della G.R. previsto dall'art. 4 della L. r. Poiché quest'ultimo non è stata ancora emanato, la legge è attualmente inoperante.

La legislazione previgente prevedeva che l'esercente presentasse richiesta di autorizzazione ministeriale all'apertura, ristrutturazione, ampliamento e adattamento di sale cinematografiche con posti superiori ai 1300.

L'istanza era sottoposta al parere della commissione apertura sale cinematografiche, prevista dalla L. 1213 del 4 novembre 1965, tenuta a pronunciarsi entro 45 giorni dalla presentazione della domanda, trascorsi i quali si prescindeva dal parere. Il provvedimento di autorizzazione era adottato dal capo del Dip. dello spettacolo entro 20 giorni dal termine sopra citato. L'autorizzazione veniva rilasciata:

- nei comuni sprovvisti di sale cinematografiche a condizione che nei comuni limitrofi non vi fossero sale con capienza superiore a 150 posti.
- nei comuni provvisti di sale cinematografiche se il rapporto tra popolazione residente regionale e numero di posti a livello regionale era minore del rapporto tra popolazione residente nel comune interessato e in quelli limitrofi e numero dei posti negli stessi comuni.

In caso di realizzazione di una multisala nei centri commerciali o di parchi permanenti attrezzati per il tempo libero, si poteva prescindere dai criteri suddetti, se il numero complessivo di posti non fosse superiore a 2.500 e la multisala distasse almeno 2 Km dalla più vicina sala con più di 1300 posti.

<sup>(1)</sup> L'articolo 27, comma 5, del D. lgs. 28/2004 precisa, infatti, che nelle regioni che non daranno attuazione all'articolo 22 continuerà a vigere - con carattere di cedevolezza - l'articolo 31 della L. 1213/1965 (abrogato dall'articolo 28 del decreto).

## 2.8 Definizione delle opzioni alternative

### Contenuti essenziali:

*Alla ricostruzione dell'opzione zero fa seguito la definizione delle **opzioni alternative**. Perché esse possano essere valutate successivamente, occorre che rispettino determinati **presupposti normativi, amministrativo-finanziari ed economico-sociali**. Al fine di elaborare le ipotesi alternative e per una prima verifica del rispetto dei presupposti economico-sociali sono molto importanti, in questa fase, le **consultazioni** con gli stakeholders.*

*La descrizione delle opzioni alternative va riportata nell'apposita sezione della **Relazione AIR**.*

All'opzione zero devono essere contrapposte opzioni alternative, individuate in via preliminare prima della valutazione vera e propria di ciascuna di esse. Non è opportuno che se ne individuino molte, in quanto devono corrispondere a ipotesi di intervento praticabili. Devono essere quindi opzioni reali e non meramente accademiche.

<sup>42</sup> Il Report analitico di questo caso di Air è reperibile al sito:

[http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1233677642303\\_Report%20analitico%20attivita%20cinematografiche.pdf](http://www.regione.toscana.it/regione/multimedia/RT/documents/1233677642303_Report%20analitico%20attivita%20cinematografiche.pdf)

Poiché si può procedere ad AIR anche soltanto su alcuni aspetti della regolazione che si intende introdurre, in funzione dell'ambito d'intervento individuato, anche le opzioni possono riguardare soltanto una parte. È possibile che già fra quelle preliminari venga individuata un'opzione "preferita", che appare più rispondente alle esigenze dell'intervento e proporzionata in termini di efficienza ed economicità. In generale, è utile procedere a una prima cernita delle opzioni che appaiono poco praticabili.

Produrre **ulteriore regolazione** non è la sola strada percorribile, né necessariamente la migliore, anche se forse la più diffusa.

Vanno tenute presenti anche **possibilità alternative**: semplificazione, deregolazione, introduzione di incentivi, previsione di obblighi informativi a carico dei destinatari, rinvio alla volontarietà dell'azione (attraverso l'espressione del mercato, di aggregazioni sociali ecc.).

Con la *semplificazione*, la regolamentazione non viene sostituita, ma soltanto semplificata nella configurazione normativa o nelle procedure amministrative, eliminando o riducendo le fasi ingiustificatamente lunghe o onerose.

Con la *deregolazione*, si rimanda la normazione di un determinato settore a livelli inferiori (ad es. dalla legge primaria al regolamento).

Nella prospettiva di un adeguamento tendenzialmente spontaneo, si può decidere di introdurre *adempimenti informativi* (ad esempio, l'indicazione della composizione di un dato prodotto sull'imballaggio), *incentivi* per favorire un dato comportamento (il cui "prezzo" può essere a carico dell'ente che procede alla regolazione) ovvero rimandare alla totale *volontarietà* dei soggetti coinvolti, quando sia possibile e più vantaggioso eliminare qualunque forma di regolamentazione.

Un esempio di forma autonoma e volontaria di regolazione è dato dai *codici di condotta*, che spesso associazioni di categoria scelgono di elaborare e di approvare, allo scopo di autoregolamentarsi in merito a una o più questioni legate alle loro attività.

Nella pratica operativa, spesso, gli interventi che si intende definire possono prevedere la compresenza di più elementi caratterizzanti: in questo caso, tali interventi sono configurabili come *opzioni miste*.

Prospetto 2-6 Definizione delle opzioni preliminari. Caso della gestione delle tariffe per l'utilizzo dei terminali Gnl (Autorità per l'energia elettrica e il gas, Aeeg)

### **Opzione zero:**

Regolazione standard (criteri analoghi all'attuale periodo di regolazione)

### **Opzione preliminare A:**

Regolazione incentivante per i nuovi investimenti

Il *primo* strumento prevede il riconoscimento di una componente di ricavo addizionale che remunererà in misura maggiore rispetto a quanto previsto per il capitale investito il valore degli incrementi patrimoniali relativi ai nuovi investimenti compatibili con l'efficienza e la sicurezza del sistema e coerenti con i criteri di economicità, realizzati ed entrati in esercizio annualmente. Tenuto conto che i nuovi investimenti realizzabili dalle imprese di rigassificazione presentano un rischio differente, nonché apportano contributi differenti all'incremento delle fonti di approvvigionamento di gas naturale e all'ottimizzazione delle infrastrutture esistenti, verranno riconosciuti trattamenti differenziati, su archi temporali diversi in funzione della tipologia degli investimenti effettuati. Coerentemente con quanto proposto per l'attività di trasporto i nuovi investimenti potranno essere classificati secondo più categorie cui saranno riconosciuti incrementi del tasso via via crescenti. La componente di ricavo addizionale è calcolata come somma della quota di ammortamento relativo a tali investimenti e della quota di remunerazione del valore dei medesimi, riconoscendo un tasso di remunerazione maggiorato di una quota percentuale variabile rispetto a quello riconosciuto sul capitale esistente al termine dell'esercizio 2004.

Il *secondo* strumento prevede l'incentivazione della nuova capacità attraverso la previsione di opportune forme di garanzia ai soggetti che intendano costruire nuovi terminali in assenza di soggetti titolari del diritto di allocazione. L'ipotesi di seguito prospettata è articolata come segue:

1. al fine di non introdurre discriminazioni si ritiene opportuno individuare un livello di garanzia analogo a quello previsto per i terminali che richiedono l'esenzione secondo la legge 239/04, lasciando all'operatore un incentivo al massimo utilizzo del terminale;
2. è definita una quota parte pari all'80% del vincolo sui ricavi di capacità Rlc del nuovo terminale, da garantire, per un periodo di 20 anni, al soggetto che investe nell'infrastruttura; la quota rimanente della capacità nonché il valore del corrispettivo variabile di rigassificazione costituiscono l'incentivo per il soggetto gestore a utilizzare tutta la capacità;
3. la quota parte dei ricavi Rlc è trasferita nel vincolo sui ricavi di trasporto della rete nazionale Rtn, in analogia con quanto già avviene con il termine Ra per il riconoscimento dei costi sostenuti per il servizio di modulazione;
4. Snam Rete Gas (impresa maggiore di trasporto) riscuote mediante le tariffe di trasporto maggiorate gli importi a copertura della quota parte dei ricavi del nuovo terminale e riconosce tali importi al soggetto che realizza il terminale;
5. in caso di effettivo utilizzo del nuovo terminale, la quota di ricavi riconosciuta nel vincolo sui ricavi del trasporto, Rtn, sarà ridotta in maniera corrispondente; infatti la quota parte garantita del vincolo Rlc non andrà a sommarsi al ricavo realizzato, bensì si ridurrà proporzionalmente fino a annullarsi qualora i ricavi realizzati per impegno di capacità e approdi raggiungano la copertura garantita;
6. l'intera capacità del terminale sarà messa a disposizione in coerenza con le condizioni di accesso al servizio di rigassificazione definite dal codice di rigassificazione.

Il *terzo* strumento prevede una differente articolazione tariffaria. In particolare propone di modificare la ripartizione dei ricavi 70:30 tra le componenti capacity e commodity prevista nell'opzione zero, adottando la ripartizione 80:20.

### **Opzione preliminare B:**

Regolazione incentivante per la nuova capacità

Promozione della utilizzazione dei terminali Gnl sia prevedendo un dimensionamento della tariffa di entry a piena capacità, sia prevedendo uno sconto compreso tra il 50% e il 70% del corrispettivo di entry per i soggetti che richiedono capacità continua, sia con una gestione differenziata dei corrispettivi *capacity*, *commodity* e approdo.

Fonte: <http://www.autorita.energia.it>.

Prima ancora di procedere alla comparazione dei costi e dei benefici di ciascuna opzione, occorre verificare che esse presentino i **presupposti** per poter essere prese in considerazione, e affrontare quindi la fase successiva di valutazione. Essi possono essere di segno positivo (presenza di caratteristiche essenziali) o negativo (caratteristiche ostative alla loro accettabilità) e in questo caso se ne accerterà l'assenza. Ancora, come si vedrà a breve, essi possono originare dall'interno dell'amministrazione o esternamente.

In generale, i presupposti possono essere distinti in normativi, organizzativo-finanziari e socio-economici.

I *presupposti normativi* sono rappresentati dai vincoli giuridici esistenti: norme statali, europee, regionali di rango superiore (come lo statuto), alle quali le opzioni di intervento normativo devono adeguarsi o con le quali, comunque, non devono essere in contrasto. Si tratta del primo livello di verifica dell'accettabilità di un'opzione. I presupposti normativi sono sia interni all'amministrazione (ad es. vincoli statutari), sia, più spesso, esterni (leggi nazionali, direttive comunitarie ecc.).

La verifica dei *presupposti organizzativo-finanziari* porta a eliminare quelle ipotesi la cui attuazione comporti un eccesso di risorse finanziarie da rendere disponibili ai fini dell'intervento. I presupposti organizzativo-finanziari si configurano principalmente come vincoli interni all'amministrazione.

I *presupposti economico-sociali* comprendono la valutazione di conformità e adeguatezza delle ipotesi rispetto a condizioni esterne all'amministrazione, relative soprattutto alle caratteristiche socio-economiche delle comunità destinatarie; per la verifica di tali requisiti occorre controllare che le opzioni prese in considerazione non contrastino eccessivamente con l'"ambiente" nel quale produrranno i loro effetti, in termini sociali, culturali, economici; comunque, che non richiedano sforzi eccessivi di adattamento. In fase preliminare, è opportuno sottolinearlo, considerazioni di tal genere richiedono una valutazione prettamente qualitativa che porti ad escludere le ipotesi chiaramente inadeguate, rimandando alla valutazione vera e propria l'operazione di selezione secondo criteri più dettagliati e specifici.

Le consultazioni coi soggetti interessati, nella fase di definizione delle opzioni, sono cruciali sia per la definizione delle ipotesi alternative, poiché consentono di raccogliere informazioni sulle esigenze in merito all'intervento, sia per la cernita delle ipotesi praticabili; rappresentano dunque un possibile test di conformità rispetto ai requisiti economico-sociali.

In questa fase può essere rilevante la questione del rapporto dell'AIR con gli altri strumenti per la qualità della normazione e in particolare con l'ATN. Ai fini di una loro interazione virtuosa, sarebbe opportuno prendere in considerazione la possibilità di integrare in maniera sistematica i due processi.

Prospetto 2-7 Presupposti di accettabilità delle opzioni preliminari. Alcuni casi (Regione Lombardia, 2006)

Nel caso "**Tutela della proprietà intellettuale**" i presupposti relativi all'attuazione dell'opzione A "Sostegno finanziario e informazione alle imprese" sono sia normativi sia organizzativi-finanziari:

### **Presupposti normativi**

Dal punto di vista giuridico, la concessione di incentivi alle imprese finalizzati alla diffusione della brevettazione e la realizzazione di iniziative promozionali, anche a sviluppo internazionale, sul tema appare coerente con le disposizioni contenute nelle leggi regionali n. 35/96 e 27/03. *In itinere* vi è l'approvazione della nuova legge regionale sulla competitività che prevede uno specifico obiettivo per la tutela della proprietà intellettuale e la lotta alla contraffazione.

La realizzazione dell'opzione presuppone, pertanto, l'emanazione di specifici atti amministrativi da parte della Giunta e dei dirigenti competenti.

### **Presupposti organizzativi e finanziari**

La realizzazione dell'opzione presuppone molteplici condizioni di carattere organizzativo e finanziario dirette garantire la realizzazione delle attività di sostegno alla brevettazione, di promozione e diffusione della conoscenza.

Per quanto riguarda la proposta al punto 1 (introduzione di un sostegno finanziario per incentivare il deposito di brevetti) è richiesta la disponibilità di risorse finanziarie sufficienti a coprire un adeguato numero domande al fine di garantire efficacia all'azione rispetto al contesto della Lombardia. Dovrà essere prestata particolare attenzione a calibrare la dotazione finanziaria in relazione al numero di domande potenziali.

L'attuazione della proposta di cui al punto 2 (realizzazione di *help desk* all'interno di eventi e manifestazioni fieristiche) presuppone la disponibilità di figure professionali da impiegare nei punti di assistenza con conoscenze nel campo della registrazione dei brevetti, di spazi ed allestimenti di stand. A livello attuativo dovranno essere sottoscritti accordi con soggetti professionalmente competenti in materia ed acquistati i relativi spazi nelle fiere.

La proposta di cui al punto 3 (creazione di sportelli di consulenza legale sul tema della contraffazione) presuppone l'affidamento di incarichi professionali a consulenti legali nella materia e l'utilizzo di risorse professionali interne ai soggetti ai quali è affidata la responsabilità della realizzazione degli sportelli. Si ipotizza la presenza del professionista legale per 5-10 ore alla settimana e l'attivazione di un numero verde di consulenza preventiva su questi temi. A livello attuativo dovranno essere sottoscritti accordi con soggetti professionalmente competenti quali le Camere di Commercio.

Il punto 4 (predisposizione di tavoli di conciliazione internazionale) prevede una proposta per l'attivazione di contatti internazionali in paesi particolarmente interessati al fenomeno, la sottoscrizione di accordi nel paese di destinazione ed il contributo alla realizzazione di un organismo di assistenza in loco presso soggetti già accreditati.

Nel caso "**Vita autonoma e indipendente dei disabili**", una delle opzioni, denominata "Potenziamento e riqualificazione assistenza domiciliare", prevedeva, tra l'altro, l'incentivazione e la promozione del servizio civile. In merito, nel Report AIR si sottolinea che:

"Un presupposto sociale per l'attuabilità di quest'opzione è che i disabili (e le loro famiglie) siano disposti ad accettare l'assistenza proveniente da soggetti (i volontari, appunto), selezionati dalla Regione (e non da loro stessi). Al riguardo, è opportuno ricordare le osservazioni svolte nel corso del *focus group* rivolto alle associazioni dei disabili, nel corso del quale alcuni partecipanti hanno segnalato le difficoltà che una soluzione di questo tipo presenterebbe."

Fonte: rielaborazione di dati Iref - Mipa.

## 2.9 Valutazione degli effetti delle opzioni

### Contenuti essenziali:

*Obiettivo della fase è quello di individuare i potenziali effetti positivi o negativi di ogni opzione. Si tratta di una valutazione **ex ante** che potrà condurre ad una loro traduzione in termini quantitativi e/o monetari.*

*Si possono distinguere due momenti.*

*La **valutazione preliminare**, che permette di restringere il campo delle opzioni attuabili e significative; in qualche caso, essa può portare immediatamente alla scelta di preferenza, che dovrà essere debitamente motivata.*

*Sulla base degli esiti della valutazione preliminare, viene poi svolta una **valutazione analitica**, che individua gli effetti derivanti dalle opzioni mantenute, li quantifica e monetizza, dove possibile, confrontandoli con l'opzione zero.*

*Elementi fondamentali della valutazione sono la ricognizione delle **informazioni statistiche disponibili e la raccolta dei dati**, le **consultazioni** con gli stakeholders e i soggetti privati e pubblici interessati, la scelta delle **tecniche di analisi per la valutazione preliminare e per quella analitica**.*

*Le fonti informative utilizzate, le tecniche impiegate e i risultati della valutazione devono essere descritti nella **Relazione AIR**.*

In questa sezione si suggerisce un percorso metodologico per la valutazione degli effetti delle opzioni alternative individuate.

Lo sviluppo di tale percorso assume come input sia l'opzione zero (v. il par. 2.6) sia le opzioni alternative identificate in precedenza (par. 2.7). Se possibile, si procede alla quantificazione, per ogni opzione, degli effetti sia positivi sia negativi, sintetizzati attraverso indicatori appropriati.

Si distinguono tre fasi:

1. **Sintesi degli elementi di base per la valutazione.** Si tratta di portare a sintesi aspetti già in parte qualificati nel corso delle fasi precedenti. Essi consistono, essenzialmente, nell'individuazione della dimensione e delle caratteristiche dei destinatari dell'intervento e nella specificazione dei criteri di valutazione (indicatori) concernenti gli obiettivi specifici, rispetto ai quali si valuteranno la prevista efficacia dell'intervento e le sue eventuali criticità.

2. **Valutazione preliminare.** In questa fase si ordinano l'opzione zero e le opzioni alternative sulla base degli obiettivi individuati (v. il par. 2.5), svolgendo un'analisi qualitativa basata essenzialmente sui giudizi forniti dagli *stakeholders* nel corso delle consultazioni e sui pareri di esperti. Questa fase porta alla selezione delle opzioni che meritano una valutazione approfondita. È anche possibile che riveli già un'opzione dominante, i cui vantaggi superino, per tutte le dimensioni considerate, quelli delle altre opzioni.

3. **Valutazione analitica.** In quest'ultima fase si quantificano e si monetizzano, dove possibile, i costi e i benefici delle opzioni selezionate. Vengono scelte le procedure e le tecniche di valutazione più adatte al caso in esame che permettono di ordinare le diverse opzioni in base ad appositi indicatori e di acquisire gli elementi necessari per esprimere il giudizio di preferenza.

La valutazione deve inoltre rispettare i seguenti criteri-guida:

- *Proporzionalità dell'analisi valutativa*: il grado di approfondimento e quindi il livello delle risorse utilizzate nella realizzazione della valutazione devono essere proporzionati alla rilevanza del problema e all'impatto dell'opzione regolatoria. In altre parole bisogna evitare ogni sforzo non necessario (*unnecessary effort*) che non apporti significativi contributi all'analisi<sup>43</sup>.
- *Descrizione esauriente delle fonti informative utilizzate* in modo da consentire a chiunque la verifica dei risultati presentati e testimoniare l'affidabilità e significatività statistica dell'analisi svolta<sup>44</sup>.
- Nel caso di valutazioni più approfondite, quando, ad esempio, si utilizzi la tecnica costi-benefici, *l'analisi differenziale delle opzioni alternative dovrà essere condotta rispetto alla condizione iniziale*, ovvero l'opzione zero (criterio che ha comunque una valenza generale). L'esame dell'opzione zero comporterà, quindi, la valutazione prospettica degli effetti indotti dal mancato cambiamento normativo, mentre per le opzioni alternative saranno considerati soltanto i costi ed i benefici aggiuntivi che si prevede possano essere realizzati nello stesso periodo di tempo.

Di seguito vengono approfonditi i contenuti essenziali di ciascuna delle tre fasi precedenti.

## **Fase 1: sintesi degli elementi di base per la valutazione**

### *1a) Individuazione e quantificazione delle differenti categorie di destinatari*

L'intervento regolativo ha come destinatari finali soggetti pubblici e/o privati (v. il par. 2.4). L'AIR individua tali destinatari, classificati per categoria, e ne quantifica la dimensione. La classificazione dei destinatari per tipologia (in particolare, diretti e indiretti) è essenziale per la valutazione, in quanto è necessario stabilire se gli effetti delle singole opzioni riguardino tutte le categorie di destinatari e anche quanto l'effetto risulti intenso per ciascuna tipologia.<sup>45</sup>

### *1b) Criteri di valutazione degli obiettivi: efficacia e criticità*

In questo passo si identificano i criteri che serviranno a graduare le diverse opzioni, considerando quelle più rispondenti agli obiettivi dell'intervento (v. il par. 2.5).

L'analisi valuta l'efficacia attesa delle diverse opzioni e la loro criticità rispetto alle varie categorie di destinatari<sup>46</sup>.

I criteri sono riferiti agli obiettivi che vengono ritenuti essenziali e devono essere coerenti con il processo di consultazione condotto con gli *stakeholders*<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Si veda per approfondimenti: De Benedetto, Martelli, Rangone, op. cit., p. 85.

<sup>44</sup> Analoghe considerazioni sono contenute nel Rapporto di *benchmark*, che pone l'accento sui metodi di raccolta e sugli *standard* di qualità dei dati e, citando anche il rapporto prodotto dalla Commissione Europea nel 2009 riguardante "Impact Assessment Guidelines", segnala la necessità di porre una particolare attenzione alla qualità e affidabilità dei dati.

<sup>45</sup> Cfr. De Benedetto, Martelli, Rangone, op. cit., p. 70. Un problema che viene rilevato anche nel Rapporto di *benchmark* riguarda gli effetti distributivi dell'intervento. Un'analisi che voglia identificare i benefici netti per categorie di destinatari indiretti richiede spesso stime complesse e che non sempre risultano attendibili. L'attenzione dei *policy makers* si sposterebbe su dimensioni macroeconomiche; ma l'AIR non è costruita per tenere conto delle complesse interrelazioni tra società, ambiente e mercato.

<sup>46</sup> "I criteri [...] attengono all'efficacia (*effectiveness*), vale a dire la capacità di modificare in modo permanente i comportamenti e di ottenere la conformità dei destinatari". Si veda De Benedetto, Martelli, Rangone, op. cit., p. 74.

<sup>47</sup> Come si è detto in precedenza, la valutazione non ha l'ambizione di valutare l'efficacia e le criticità di tipo macroeconomico. Come sottolineato nella nota 31, l'AIR non è attrezzata a valutare impatti macro, in quanto si svolge

## Fase 2: valutazione preliminare e scelta delle opzioni rilevanti

### 2a) La valutazione preliminare delle singole opzioni

In questa fase vengono confrontate le diverse opzioni identificate. Ad ogni opzione viene attribuito un giudizio qualitativo secondo una scala predeterminata per ogni dimensione di valutazione. I giudizi possono essere raccolti in un prospetto sintetico secondo lo schema seguente.

Prospetto 2-8 – Schema per la selezione delle opzioni rilevanti

Dimensione	Opzione zero	Opzione 1	...	Opzione n
Efficacia per l'obiettivo specifico 1				
Efficacia per l'obiettivo specifico 2				
...				
Criticità per il destinatario 1				
Criticità per il destinatario 2 ...				
...				

Per una valutazione preliminare, può essere utilizzata una scala articolata secondo quattro modalità: MA = molto alta; A = alta; B = bassa; MB = molto bassa, come emerge dall'esempio presentato in seguito (vd. il prospetto 2.10). La misurazione è quindi di tipo ordinale. I giudizi sono espressi nell'ambito del gruppo di lavoro, integrando e sintetizzando i risultati del processo di consultazione nonché le informazioni fornite da esperti, e ancorandoli il più possibile a dati oggettivi.

Questo approccio metodologico, come verrà meglio spiegato nell'Allegato 2, è una versione semplificata della tecnica di valutazione detta "analisi multicriteria". Il vantaggio principale è che può integrare valutazioni quantitative e qualitative, anche ottenute tramite consultazioni, e quindi risulta semplice e tempestiva. In alcuni casi, quando i tempi sono ristretti e mancano informazioni quantitative adeguate, può esaurire l'analisi, permettendo l'identificazione dell'alternativa migliore in tempi brevi e senza ricorrere a metodi più complessi.

### 2b) La selezione delle opzioni rilevanti

In questa fase si valutano i risultati dell'analisi preliminare allo scopo di scartare le opzioni dominate da altre e quelle che vengono considerate particolarmente critiche per i destinatari. In questo modo si giunge all'identificazione delle opzioni destinate alla valutazione approfondita, per effettuare la loro comparazione. Essendo la valutazione approfondita costosa in termini di risorse e di tempo, questo passo è necessario per rendere sostenibile l'intera AIR.

L'analisi porta ad escludere le opzioni che, su ogni dimensione, sono meno desiderabili di altre, e/o eccessivamente critiche per i destinatari oppure per l'amministrazione (ovvero non abbiano effetto o abbiano effetti negativi) e che dunque risultano incompatibili con i presupposti dell'intervento regolativo. Si individuano le opzioni che siano del tutto meno convenienti rispetto a qualche altra. Le prime si dicono dominate e vengono escluse.

Come già si è accennato, talvolta, l'analisi preliminare può portare direttamente alla scelta dell'opzione preferita. Questo avviene quando esiste una opzione chiaramente superiore per tutti gli aspetti. Siccome in questo caso non viene svolto il passo successivo (ovvero l'analisi approfondita), la dominanza deve essere dimostrata e debitamente motivata.

in un ambito di analisi tipicamente microeconomico; quindi non considera le variabili riferite alla domanda e offerta aggregata oppure ai mercati finanziari (vedi il Rapporto di *benchmark*).

Essendo le dimensioni considerate molteplici, avviene normalmente che le ipotesi dominanti siano più di una. In alcuni casi la dominanza risulta modesta; tuttavia, essendo la valutazione legata a giudizi soggettivi, differenze ridotte tra opzioni (che comporterebbero l'esclusione di una a vantaggio di un'altra) devono essere considerate con molta cautela. Nel caso gli obiettivi specifici siano numerosi, aspetto che rende difficile la selezione delle opzioni dominanti, è possibile ricorrere all'analisi multicriteria, che consente di definire in modo più rigoroso le relazioni di dominanza tra le opzioni (si veda l'Allegato 2).

### **Fase 3: valutazione analitica e *ranking* delle opzioni**

In questa fase si procede a un'analisi dettagliata degli effetti potenziali, diretti e indiretti, di ogni opzione per ciascuna categoria di destinatari. Gli effetti dovranno essere corredati da una descrizione esaustiva e, quando pertinente, da un giudizio sulla probabilità di realizzazione. Laddove possibile, sarà condotta un'analisi quantitativa, cui potrà seguire una valutazione finanziaria o economica. Le analisi finanziarie potranno essere basate sui costi di adeguamento se l'interesse è focalizzato sui costi, mentre le tecniche di analisi costi-benefici consentiranno una valutazione complessiva degli effetti netti, sia finanziari sia economici<sup>48</sup>. In questo caso, infatti, è possibile distinguere tra costi e benefici finanziari<sup>49</sup>, valutati ai prezzi di mercato relativi ad un operatore privato, e i costi e benefici economici, calcolati dal punto di vista di un operatore pubblico (che invece guarda alla collettività nel suo complesso), che tengono conto delle esternalità<sup>50</sup> positive e negative generate dall'intervento.

#### *3a) Scelta della tecnica*

In questa fase occorre scegliere la tecnica che sarà utilizzata per la valutazione approfondita delle diverse opzioni. La scelta dipende da diversi fattori: occorre fare in generale un *compromesso* tra completezza e rilevanza dell'analisi, da una parte, e semplicità, tempestività e minore esigenza informativa dall'altra<sup>51</sup>. Occorre quindi bilanciare i tempi di attuazione, le risorse impiegate, la profondità d'indagine con il vantaggio informativo offerto al *policy maker* per scegliere l'opzione migliore.

Nel prospetto seguente sono presentate in sintesi le diverse tecniche di valutazione applicabili, descrivendo anche l'indicatore sintetico di riferimento utilizzabile per la comparazione tra opzioni (per una descrizione dettagliata si rimanda all'Allegato 2<sup>52</sup>).

<sup>48</sup> Mentre, come è stato già sottolineato precedentemente, non dovranno puntare alla ricerca degli effetti distributivi. Di questo parere è anche l'*Office of Management and Budget* degli USA, che, nel Rapporto indicato come Circular A-4. 2003, rileva: "where all benefits and costs can be quantified and expressed in monetary units, benefit-cost analysis provides decision makers with a clear indication of the most efficient alternative, that is, the alternative that generates the largest net benefits to society (ignoring distributional effects)" (p. 2).

<sup>49</sup> Office of Management and Budget, *Report to Congress on the Benefit and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities*, 2009.

<sup>50</sup> Le esternalità sono un concetto tipico della teoria economica che vuole identificare quelle azioni/comportamenti di un soggetto che originano un costo (esternalità negative, come l'inquinamento generato da un'impresa) o un beneficio (esternalità positive) a danno/favore di un altro soggetto, senza che vi sia una corrispondente compensazione.

<sup>51</sup> Il Rapporto di *benchmark* segnala che "...non deve essere eccessivamente enfatizzata la precisione dell'analisi a discapito del ruolo dell'Air...".

<sup>52</sup> I metodi presentati possono essere ricondotti alla sintesi indicata nella tabella 8 del Rapporto di *benchmark*, che segnala anche quali siano le metodologie più usate nei principali paesi Ocse dove viene effettuata l'Air. Le considerazioni che vengono svolte qui e nell'Appendice metodologica riguardo all'Analisi costi-benefici possono essere riferite anche alla *Integrated Impact Analysis* e alla *Sustainability Impact Analysis*, che della prima sono estensioni. A parte l'analisi costo-efficacia e l'analisi del rischio (e rischio-rischio) che vengono trattate separatamente, le altre tipologie possono essere incluse nella categoria indicata come "analisi parziali" nel Rapporto di *benchmark*.

## Prospetto 2-9 Quadro sinottico delle tecniche di valutazione per l'AIR

Tecnica di valutazione	Descrizione	Vantaggi	Svantaggi	Indicatori sintetici
<b>Analisi costi di conformità</b>	Determina il costo diretto per i destinatari per conformarsi alle disposizioni regolative.	Consente di valutare la sostenibilità della proposta regolativa.	È concentrata su specifici costi e non produce una sintesi dell'impatto generale dell'intervento.	Costo per attività intrapresa.
<b>Analisi degli oneri amministrativi</b>	Determina il costo da sostenere per gli adempimenti e per produrre l'informazione sull'attività svolta.	Si basa su metodi standard diffusi nelle amministrazioni pubbliche europee come lo <i>Standard Cost Model</i> .	Non considera i benefici né i costi di adeguamento diversi da quelli amministrativi.	Somma degli oneri amministrativi standardizzati.
<b>Analisi costi-efficacia (Ace)</b>	Determina il costo per unità di beneficio atteso.	È più semplice da applicare rispetto alla Acb. Consente di graduare le opzioni rispetto alla loro efficacia.	Non è conclusiva rispetto alla scelta tra opzioni che producono benefici diversi.	Costo per unità di beneficio atteso.
<b>Analisi costi-benefici (Acb)</b>	Esamina i principali aspetti di costo e di beneficio sia economico sia finanziario di ogni opzione.	Costituisce uno strumento completo di analisi economica e finanziaria. Ha maggiore capacità di esprimere un giudizio oggettivo basato su dati quantitativi.	Richiede notevoli risorse, non considera la dimensione distributiva dell'intervento.	Valore attuale netto economico e finanziario; tasso di rendimento interno economico e finanziario.
<b>Analisi di rischio (Ar)</b>	Determina i rischi diretti associati all'opzione regolatoria.	Determina il livello ottimale del rischio di regolazione sostenibile dalla collettività.	Non considera effetti diversi dai rischi diretti.	Probabilità di ottenere un esito (un effetto) rispetto ad un altro (opzione base).
<b>Analisi rischio-rischio</b>	Valuta i rischi indiretti che possono modificare la decisione finale.	Esplicita il compromesso esistente tra rischio derivante dall'intervento e altri rischi.	È più impegnativa da applicare rispetto all'analisi del rischio.	Indice di rischio.
<b>Analisi multicriteria</b>	Valuta le opzioni sulla base di una molteplicità di aspetti ritenuti rilevanti, tramite giudizi quantitativi e qualitativi.	Rende possibili i confronti in caso di obiettivi multipli tra loro anche confliggenti; è molto flessibile.	Si fonda talvolta su percezioni soggettive che rimangono espressione di giudizi personali e non ancorati a dati quantitativi.	Indicatore di rilevanza di ogni opzione rispetto ad ogni criterio; indicatore complessivo se è possibile indicare la priorità tra criteri.

### 3b) Individuazione e quantificazione dei principali costi e benefici associati alle varie opzioni, per categorie di destinatari

È il punto fondamentale dell'analisi, in quanto da esso deriva la valutazione dell'impatto specifico dell'opzione.

Assumendo come riferimento la logica dell'analisi costi-benefici, per le varie categorie di destinatari occorre specificare le voci di costo e beneficio ipotizzabili, distinguendo quelle *una tantum* da quelle che assumono carattere ricorrente, per le quali è necessario determinare anche la distribuzione temporale. Tra i costi e i benefici, possono esserci sia quelli legati direttamente alle disposizioni contenute nelle opzioni (ad esempio, spese di personale e di gestione del procedimento, oneri sostenuti per l'adeguamento di processi produttivi ecc.) sia le componenti indirettamente collegate all'opzione introdotta (ad esempio, perdita di quote di mercato, impatto sull'ambiente ecc.).

I costi e i benefici devono essere quantificati, anche se non necessariamente da un punto di vista monetario. Ad esempio, se l'opzione prevede un intervento di semplificazione delle procedure amministrative, una voce di beneficio potrebbe riguardare il tempo risparmiato, che può essere stimato in base al numero di ore economizzate, per una data procedura, da parte di tutti i potenziali utenti del servizio (valore ottenuto per differenza rispetto al tempo impiegato nell'opzione zero). Particolare attenzione deve essere riservata all'*impatto interno all'amministrazione*, che richiede la rilevazione delle procedure e dei costi della situazione attuale (opzione zero), in modo da poter valutare le conseguenze correlate all'attuazione delle opzioni.

I costi e i benefici, quantificati nelle rispettive unità di misura, dovrebbero essere espressi poi in termini monetari, per consentire il confronto. Se la monetizzazione risultasse eccessivamente difficoltosa, ci si limiterà ad una valutazione meno nitida.

I costi e i benefici delle varie opzioni devono quindi essere confrontati. Poiché, in generale, gli effetti delle opzioni si dispiegano in più anni, è necessario scegliere un orizzonte temporale entro il quale procedere al confronto e un tasso di sconto da applicare a costi e benefici distribuiti nel tempo per attualizzarli, cioè per esprimerli nella moneta di un medesimo anno. Se i costi e i benefici attesi sono costanti nel tempo, oppure se non è possibile ottenere una stima attendibile delle variazioni infra-annuali, ci si potrà limitare alla valutazione degli effetti in un "anno tipo".

### *3c) Individuazione delle opzioni preferite sulla base degli indicatori e valutazione di sintesi*

In questa fase vengono approfonditi i risultati dell'analisi; essi saranno descritti nella sezione della Relazione AIR concernente la motivazione della scelta di preferenza (vedi successivo par. 2.9). Può essere predisposta una tavola sinottica dove, per ogni opzione, vengono presentati i valori degli indicatori prescelti. Può risultare utile integrare lo studio con un'analisi di sensitività, che mostri la robustezza dei risultati ottenuti al variare delle ipotesi principali adottate all'interno dell'esercizio. Fermo restando che la scelta definitiva dell'opzione preferita rimane nelle competenze del *policy maker*, l'esito finale della valutazione nell'AIR deve essere quello di fornire gli elementi per una scelta consapevole.

Di seguito è riportato un esempio su un caso di valutazione preliminare, con l'individuazione delle ipotesi dominanti sottoposte poi a valutazione approfondita. È stata utilizzata un'analisi costi-benefici e sono stati calcolati opportuni indicatori di sintesi.

Prospetto 2-10 Valutazione preliminare delle opzioni. Caso della disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private (Regione Toscana, 2006)

#### **Obiettivi specifici e generali (sintesi)**

Nel settore veterinario italiano, si registra un *surplus* di neo laureati rispetto al fabbisogno occupazionale e il mercato delle prestazioni veterinarie, in particolare per gli animali da compagnia, tende alla saturazione. Predominano strutture veterinarie di piccole dimensioni, contraddistinte dalla presenza di un unico titolare. In Toscana, su un totale stimato di 440 strutture in attività, solo 27 hanno allestito un pet corner. Le principali motivazioni, fatte salve le ragioni deontologiche, sono essenzialmente le complicazioni fiscali e burocratico-amministrativo. I professionisti lamentano inoltre l'esistenza di eccessivi vincoli allo svolgimento di attività pubblicitaria sia della struttura veterinaria sia all'esercizio della professione.

Con l'Accordo Stato-Regioni del 26/11/2003 tra il Ministero della Salute, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, sono stati definiti i requisiti strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi minimi per l'operatività delle varie tipologie di struttura veterinaria, in relazione al livello delle prestazioni sanitarie offerte. Ci si propone di trasfondere in norma di legge il contenuto dell'accordo Stato-Regioni citato, allo scopo di promuovere una maggiore qualificazione delle strutture veterinarie e garantire la sicurezza delle prestazioni a seconda delle varie tipologie di struttura. Tale finalità generale è perseguita: a) incentivando la crescita del livello qualitativo del servizio all'utenza attraverso l'adeguamento ai requisiti minimi strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi; b) promuovendo la semplificazione delle procedure amministrative; c) migliorando la trasparenza e l'informazione all'utenza circa i servizi resi dalle diverse strutture e d) agevolando la diversificazione del servizio.

### Scelta delle opzioni rilevanti

In primo luogo è stata analizzata l'opzione zero. Attualmente, né la legge nazionale, né quella regionale contengono un riferimento ai criteri per il rilascio dell'autorizzazione delle strutture sanitarie.

Sono state quindi elaborate cinque opzioni alternative.

La prima, **opzione A, "Trasposizione in legge della delibera G.R. 625/05"**, prevede la semplice trasposizione in legge regionale del contenuto della delibera della G.R. n. 625/2005. In tal modo l'autorizzazione sanitaria è resa esplicitamente obbligatoria.

L'opzione B, **"Modello Umbria: regolamentazione rigida"**, introduce una regolamentazione più restrittiva rispetto a quella dell'opzione zero. Le strutture già operative sono tenute ad adeguarsi in termini di ragione e denominazione sociale alla classificazione tipologica di appartenenza. La domanda di autorizzazione all'apertura va inoltrata al Suap del Comune competente. E' infine prevista l'istituzione di un elenco regionale delle strutture veterinarie autorizzate a operare sul territorio di competenza.

L'opzione C, **"Regolazione intermedia"**, semplifica il procedimento di autorizzazione all'apertura e all'esercizio di struttura veterinaria introducendo il regime di DIA, denuncia di inizio attività.

Anche in questa opzione è previsto l'obbligo di tenuta dell'elenco regionale delle strutture veterinarie. L'attività di *pet corner* è considerata come servizio accessorio all'attività professionale. In merito all'attività pubblicitaria non è più richiesto il nulla osta dell'Ordine presso cui è iscritto il richiedente.

L'opzione D, **"Estrema coesistenza"**, è analoga all'opzione C ma si differenzia da quest'ultima in quanto consente la coesistenza o la comunanza della struttura veterinaria con altre attività commerciali, artigianali o di allevamento, purché ognuna sia esercitata in locali separati. In ogni caso è esclusa la possibilità di sala di aspetto comune tra struttura veterinaria e esercizio di toelettatura animale.

L'opzione E, **"Carta dei servizi"**, è analoga all'opzione C fatte salve due previsioni: 1) la Dia da presentare; 2) il pet corner, il cui esercizio è consentito ed è equiparato ad un esercizio commerciale di vicinato.

### Valutazione preliminare delle opzioni rilevanti<sup>53</sup>

	Opzione zero	Opzione A	Opzione B	Opzione C	Opzione D	Opzione E
<b>Efficacia</b>						
Migliorare la qualità del servizio reso all'utenza attraverso l'adeguamento delle strutture veterinarie a requisiti minimi	A	MA	MA	MA	MA	MA
Promuovere la semplificazione delle procedure amministrative	B	B	A	MA	MA	A
Consentire la diversificazione dei servizi forniti all'utenza	B	B	MB	A	MA	A
Accrescere la trasparenza e l'informazione per l'utenza circa i servizi resi dalle diverse strutture	MB	MB	A	A	A	MA
<b>Criticità</b>						
Titolari di strutture veterinarie pubbliche e private	A	A	MA	MB	MB	B
Titolari di attività commerciali e artigianali per animali	B	B	B	B	B	B
PA	B	B	B	B	B	B

Legenda: MA = Molto alto; A = Alto; B = basso; MB 0 Molto basso.

Fonte: sito Regione Toscana.

<sup>53</sup> Si precisa che, nel caso in questione, dalla valutazione preliminare non è stato possibile individuare l'opzione preferita. Pertanto, le opzioni preliminari presentate nel prospetto sono state sottoposte a valutazione approfondita, ad eccezione dell'Opzione E, giudicata inattuabile, perché critica sul piano organizzativo. La scelta dell'opzione preferita si è poi basata sia sulla valutazione degli effetti attesi delle opzioni sia sui risultati dell'analisi dei costi e dei benefici (AcB).

## 2.10 Individuazione dell'opzione preferita: motivazione della scelta

### Contenuti essenziali:

*Dopo la valutazione delle opzioni alternative, occorre effettuare la scelta dell'opzione preferita. Essa deve avvenire comparando i risultati ottenuti per ciascuna opzione, compresa quella di non intervento.*

*Le motivazioni della scelta di preferenza devono essere illustrate in una sezione apposita della **Relazione AIR**.*

Successivamente alla valutazione delle diverse opzioni si effettua la **selezione di quella preferita**. Si tratta di un aspetto relativamente semplice, in quanto consegue in maniera piuttosto automatica alla valutazione effettuata precedentemente.

In base alla tecnica adottata si avranno le informazioni necessarie per comparare le opzioni e procedere all'elezione della migliore di esse<sup>54</sup>. L'opzione preferita sarà selezionata fra l'opzione zero e le opzioni alternative, per le quali dovranno sussistere i presupposti (normativi, organizzativo-finanziari, economico-sociali, ambientali) necessari ai fini della concreta attuazione.

Come è stato anticipato, le considerazioni che motivano la scelta dell'opzione, non possono prescindere dagli obiettivi, generali e specifici, dell'intervento, né dalle esigenze che sono emerse nei cicli di consultazione con gli *stakeholders*.

Si sceglie l'opzione che presenta, nel complesso, il minore rapporto fra i **costi** (svantaggi) e i **benefici** (vantaggi).

Nel prospetto 2.11 si riporta un'esemplificazione relativa a un caso AIR realizzato nella Regione Toscana, già considerato nel paragrafo precedente. Si può avere una visione del percorso seguito: dalla valutazione preliminare delle opzioni, alla valutazione analitica, realizzata secondo la logica dell'analisi costi-benefici, fino all'individuazione dell'opzione preferita, con un giudizio che è stato motivato nella relazione AIR.

Prospetto 2-11 Motivazione della scelta di intervento. Caso sulla disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private (Regione Toscana, 2006)<sup>55</sup>

### L'opzione prescelta

La scelta dell'opzione preferita si basa sia sulla presumibile efficacia dell'intervento, tenuto conto degli obiettivi generali e specifici, sia sulla sua efficienza, avuto riguardo ai principali effetti attesi delle diverse opzioni. Nel formulare un giudizio di comparazione tra le alternative proposte un ruolo determinante è, inoltre, assunto dalle consultazioni effettuate con i destinatari, pubblici e privati, dell'intervento.

Partendo dalla valutazione degli effetti attesi delle opzioni, va rilevato che *l'analisi dei costi e dei benefici (ACB) ha riguardato tutte le opzioni di intervento, fatta eccezione per l'opzione E, "Carta dei servizi" che è stata giudicata inattuabile e, dunque, esclusa a priori dalla valutazione, per mancanza di presupposto organizzativo*. La valutazione economica ha messo in luce che le variabili chiave per giudicare l'efficienza dell'intervento regolativo attengono fundamentalmente al profilo dei costi e sono costituite:

- ⌋ dalle **misure di semplificazione** inerenti le procedure amministrative, in particolare quelle di autorizzazione all'apertura e all'esercizio di struttura veterinaria e di *pet corner*, che si traducono in minori costi procedurali per la PA e in minori oneri burocratici per le strutture veterinarie;
- ⌋ dalla **distribuzione temporale** dei **costi di verifica** ASL sul possesso dei requisiti minimi obbligatori e degli **oneri di adeguamento** a carico delle strutture veterinarie.

<sup>54</sup> Può anche darsi il caso (più che altro un'ipotesi di scuola, perché molto poco frequente) in cui, dalle consultazioni e dalla valutazione, emergano due alternative che presentino una sostanziale equivalenza nel rapporto fra costi e benefici: in tal caso, se non sia possibile ricorrere ad indicatori ulteriori (ad esempio, tenendo conto di obiettivi ed esigenze indiretti dell'intervento), la scelta sarà politica.

<sup>55</sup>[http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione\\_governo/agenda\\_atti\\_leggi/rubriche/materiali/visualizza\\_asset.html\\_2105126700.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione_governo/agenda_atti_leggi/rubriche/materiali/visualizza_asset.html_2105126700.html)

A questo riguardo, è bene sottolineare che, a seguito del recepimento dell'Accordo Stato-Regioni del 26 novembre 2003 con deliberazione G.R. n. 625/2005, i costi procedurali delle ASL e gli oneri di adeguamento delle strutture veterinarie contraddistinguono per un pari importo tutte le opzioni di intervento, compresa la zero. Come tali, essi non avrebbero dovuto essere considerati ai fini della valutazione di impatto delle opzioni alternative. Tuttavia le diverse opzioni, avendo variato i termini prescritti per la verifica ASL di conformità e per il conseguente adeguamento da parte delle strutture, si caratterizzano per una differente distribuzione temporale degli oneri che di fatto non è neutrale rispetto all'impatto e influenza il risultato della valutazione economica, facendo tanto più peggiorare il Valore attuale netto (Van) quanto minore è il termine prescritto per tali adempimenti (in quanto i costi di adeguamento sono concentrati in un minore arco temporale).

*Omissis - Nella relazione sono illustrate le motivazioni per cui alcuni costi e benefici non sono stati stimati, in quanto difficili da quantificare, quali i costi procedurali dei comuni, gli oneri per sanzioni e i corrispondenti ricavi per la PA, gli oneri di adeguamento per i veterinari, i benefici correlati all'adeguamento delle strutture e legati alla rimozione del divieto di coesistenza tra strutture veterinarie e altre attività commerciali e artigianali, da cui si può originare una diversificazione del servizio ecc.*

Ciò premesso, tutte le opzioni hanno un Van "assoluto" negativo sia sotto il profilo finanziario che economico, in quanto l'intervento impone costi di adeguamento ai requisiti minimi obbligatori, a fronte dei quali i benefici sono in buona parte non monetizzabili. Tuttavia, il Van differenziale rispetto all'opzione zero, unico indicatore rilevante ai fini della scelta, è invece sempre positivo.

Diversa distribuzione temporale dei costi di adeguamento e le semplificazioni introdotte spiegano questo risultato. In particolare, due opzioni si equivalgono e appaiono contraddistinte dai maggiori benefici sociali netti. Esse non solo hanno il medesimo Van, il quale è decisamente maggiore di quello delle altre opzioni, ma sono anche contraddistinte dal Van differenziale più elevato, sotto il profilo sia finanziario sia economico. Dalla valutazione economica emerge dunque che la scelta dell'opzione preferita deve essere fatta tra l'opzione C "Regolazione Intermedia" e l'opzione D "Estrema Coesistenza".

*Sia l'opzione C che l'opzione D appaiono coerenti con gli obiettivi specifici posti alla base dell'intervento regolativo. Entrambe promuovono il miglioramento della qualità del servizio all'utenza, introducendo una classificazione tipologica delle strutture veterinarie e rendono cogente l'obbligo di adeguamento delle stesse a determinati requisiti minimi strutturali, impiantistici, tecnologici e organizzativi. Analoghi sono i termini fissati per verifiche ASL e adeguamenti.*

*Omissis*

Entrambe introducono misure di semplificazione amministrativa atte a ridurre i costi procedurali della P.A., nonché gli adempimenti burocratici a carico dei professionisti che nell'opzione zero danno luogo a oneri finanziari e costi opportunità rilevanti.

*Omissis*

Infine, introducendo una classificazione tipologica delle strutture e istituendo un elenco regionale delle stesse, tutte e due le opzioni garantiscono una maggiore trasparenza e informazione per l'utenza circa i servizi resi dalle diverse strutture. Sotto il profilo dei servizi resi all'utenza, è bene sottolineare che entrambe, attraverso le misure di semplificazione amministrativa in materia di pet corner, accrescono presumibilmente la propensione all'allestimento di pet corner da parte dei medici veterinari, contribuendo così alla diversificazione del servizio. L'indagine telefonica sulle strutture veterinarie toscane ha infatti messo in luce che tra le motivazioni più frequenti circa l'assenza di un pet corner, a parte le ragioni di natura deontologica e i problemi di natura organizzativa/strutturale, vi sono gli impedimenti fiscali e/o burocratico/amministrativi. Ben il 70% delle strutture che hanno indicato la non esistenza di questi ultimi ha dichiarato la disponibilità ad allestire un pet corner qualora questi impedimenti venissero rimossi.

*Esistono, tuttavia, alcuni rilevanti elementi di differenziazione tra le due opzioni che non sono riflessi dalla valutazione economica perché si traducono in quei costi e quei benefici di cui è stata impossibile la quantificazione monetaria.*

*Omissis*

Pertanto sembra ragionevole argomentare che, a parità di coerenza con gli obiettivi specifici dell'intervento regolativo e di costi e benefici monetizzati, la scelta dell'opzione preferita dipende fondamentalmente dall'importanza e dal peso attribuibile al fattore "coesistenza e/o comunanza con attività commerciali e artigianali per animali". A questo proposito, le consultazioni con i destinatari dell'intervento regolativo (veterinari, utenti, ordine dei medici veterinari, ASL) hanno messo in luce opinioni di contrarietà o comunque di sostanziale indifferenza rispetto all'ipotesi di coesistenza/comunanza.

*Omissis*

Pertanto, visto anche il sostanziale giudizio di preferenza da parte di tutti i consultati per una forma di regolazione intermedia rispetto a una soluzione più estrema come quella rappresentata dall'opzione D (Estrema coesistenza), **l'opzione C (Regolazione intermedia) si può configurare come l'opzione preferita.**

## 2.11 La relazione AIR: trasparenza interna ed esterna

### Contenuti essenziali:

*Il documento conclusivo dell'intero processo è la **Relazione AIR**, nella quale vengono considerate le diverse fasi in cui è stata suddivisa l'analisi e gli esiti di ciascuna di esse.*

*Vanno quindi considerati e descritti:*

- a) contesto normativo ed esigenze/motivazioni dell'intervento;*
- b) obiettivi (generali e specifici);*
- c) opzione zero e opzioni alternative;*
- d) breve rapporto sulle consultazioni, indicando tempi, categorie coinvolte, modalità e tecniche impiegate;*
- d) criteri di valutazione usati e principali fonti informative utilizzate;*
- e) tecniche adottate e risultati della valutazione, inclusi i risultati delle consultazioni;*
- f) esito della comparazione delle opzioni e motivazione della scelta finale.*

Il momento conclusivo dell'AIR è rappresentato dalla predisposizione della **Relazione AIR** (per approfondimenti tecnici su una possibile struttura si rimanda all'Appendice 2). Il documento deve essere pubblicato (ad esempio nel sito istituzionale), nel quale si dà conto del processo di analisi di impatto e della scelta effettuata, ripercorrendo le fasi. La Relazione AIR deve essere allegata al testo della proposta di intervento normativo.

Sottesa alla pubblicazione della Relazione AIR<sup>56</sup>, per la cui redazione si danno indicazioni per il livello centrale nel Dpcm n. 170/2008 (vedi l'Appendice 1), è l'esigenza di trasparenza, alla quale d'altra parte si ispira tutto il processo di analisi di impatto.

Con riferimento ad un contesto regionale, nel Dpgr della Regione Toscana n. 172/2009 relativamente ai contenuti della Relazione AIR, si prevede quanto segue:

“La relazione sugli esiti dell'AIR si articola in distinte sezioni che illustrano:

- analisi di contesto e obiettivi dell'intervento regolativo;
- esiti della ricognizione normativa e scelta delle fonti informative utilizzate;
- descrizione delle opzioni rilevanti, compresa l'opzione zero o opzione di non intervento;
- ruolo delle consultazioni;
- esiti dell'analisi di impatto sulla concorrenza, se effettuata;
- esiti della misurazione degli oneri amministrativi, se effettuata;
- esiti dell'analisi di impatto di genere dell'intervento regolativo, se effettuata;
- opzione preferita e motivazioni della scelta”.

La documentazione relativa alle diverse fasi di analisi, ai criteri adottati e alle motivazioni di volta in volta introdotte, nonché quella relativa alle consultazioni e ai loro esiti, garantisce **trasparenza** sia interna, fra le varie strutture e soggetti che

<sup>56</sup> Nel Rapporto di *benchmark* è contenuta una descrizione dettagliata del modello di Relazione Air previsto nel Dpcm n. 170/2008.

hanno preso parte alle varie fasi del processo, sia esterna, verso il pubblico di destinatari e l'intera collettività.

La possibilità di corredare la scelta regolatoria di una relazione che la motivi e ne documenti la previa analisi costituisce un obiettivo molto importante ai fini della qualità dei processi di regolazione, soprattutto se si considera che l'analisi è sostenuta dalla consultazione dei soggetti interessati.

Occorre tenere presente un passaggio del ciclo della regolazione (v. il par. 1.1), che lega la fase istruttoria, in cui si innestano gli strumenti di controllo della qualità, a quella decisionale, in cui si elabora lo schema di provvedimento normativo. L'analisi di impatto deve servire a fornire gli strumenti conoscitivi adeguati ad effettuare la scelta migliore, attraverso lo scambio collaborativo fra le strutture che si sono occupate dell'AIR e quelle deputate alla stesura dell'articolato.

La relazione AIR si presta anche a rendere possibile il monitoraggio degli stessi strumenti di controllo della qualità attraverso *checklists*, che guidino gli analisti nel percorso di controllo del rispetto dei requisiti minimi per la valutazione (vd. l'Appendice 2).

Si pone il problema di *chi* debba essere il responsabile del controllo degli strumenti di qualità della regolazione. Le opzioni possono essere due: soggetti "interni" al processo stesso di adozione della nuova regolazione, e in tal caso l'imparzialità del controllo potrebbe essere attenuata; "esterni", o organismi appositi e allora occorrerebbe istituirli o affidare tale funzione a strutture già esistenti, per mantenere indipendente il giudizio sull'efficienza degli strumenti.

## Capitolo 3 - Consultazioni e trasparenza

### Introduzione

Tra i diversi strumenti del ciclo della regolazione le consultazioni rivestono un'importanza centrale, poiché garantiscono efficacemente la realizzazione dei principi fondamentali, imprescindibili per qualsiasi attività regolatoria, e che sono riconducibili al binomio partecipazione/informazione.

Sul versante della partecipazione infatti, attraverso le consultazioni si verifica il coinvolgimento dei destinatari dell'intervento normativo, che sono posti nelle condizioni di prendere parte al processo di regolazione, da un lato, fornendo le informazioni al regolatore sulle criticità e sulle esigenze di quel determinato ambito che è oggetto di attenzione regolatoria; dall'altro, i destinatari sono indotti a sviluppare una sorta di senso di appartenenza (*sense of ownership*) in relazione alle scelte del regolatore. In altre parole, in un processo di consultazione ben condotto si produce da parte dei soggetti coinvolti, che hanno partecipato indirettamente alla definizione dell'intervento, una piena consapevolezza che dovrebbe condurre a condividere/comprendere maggiormente le scelte di regolazione.

Sul versante dell'informazione le procedure di consultazione diventano fondamentali per lo stesso regolatore, costituendo una possibile sorgente diretta di informazioni e offrono la possibilità di acquisire dati anche originali per la migliore definizione del problema, della delimitazione del contesto, dell'individuazione delle criticità e delle esigenze dei destinatari dell'intervento. In altre parole, le consultazioni contribuiscono alla riduzione della naturale asimmetria informativa cui è spesso soggetto il legislatore e garantiscono, dunque, un consequenziale miglioramento dell'intervento normativo. È chiaro, infatti, che avendo più ampia conoscenza delle necessità di intervento presenti nelle specifiche materie, il regolatore è in grado di adottare le misure (regolatorie o non) che rispondano effettivamente a quella situazione di disuguaglianza, di contraddizione, di disequilibrio che si sia venuta a creare.

Se le consultazioni sono effettivamente ispirate al binomio partecipazione/informazione costituiscono il primo passo per avere una regolazione *naturalmente* di qualità: il legislatore ha chiaro il contesto di intervento e le relative esigenze dei destinatari, pertanto ha maggiore conoscenza del problema e introdurrà una regolazione "frutto di questa ricchezza informativa"; i destinatari, poiché hanno partecipato al processo e hanno compreso le motivazioni che stanno alla base delle scelte del regolatore, (che ben potrebbero essere anche contrarie al volere degli stessi destinatari), dovrebbero avere gli elementi per condividere o quantomeno comprendere le scelte del legislatore adeguandosi più rapidamente alla nuova normativa.

L'OCSE ha raccomandato il coinvolgimento e la comunicazione con i soggetti regolati sin dal 1995, al fine di evitare un approccio top-down. Del resto, è noto che la trasparenza costituisce per l'OCSE elemento essenziale per una regolazione efficace e di qualità. La regolazione, infatti, in un paese avanzato, non può non essere aperta e trasparente e fondarsi su un coinvolgimento tempestivo e efficace dei soggetti interessati: cittadini, imprese, gruppi di interesse, organizzazione dei consumatori, movimenti ambientalisti, sindacati e infine gli altri livelli di governo.

Proprio perché le consultazioni hanno il fondamentale ruolo di costruire tra cittadini e istituzioni una relazione che si fonda su un flusso bidirezionale, che si ponga a fondamento della attività di regolazione, la stessa Unione europea ha da sempre valorizzato e incoraggiato l'utilizzo di questa tecnica nel processo regolatorio europeo

e a livello dei singoli Stati Membri<sup>57</sup>. Su questa linea anche il recente *regulatory fitness* (REFIT) europeo ha appositamente riservato un'analisi e review delle consultazioni<sup>58</sup>. La Commissione ha infatti presentato un'analisi diacronica dei processi di consultazione europea, ripercorrendo le linee guida iniziali e le modifiche apportate in corso degli anni, per poi soffermarsi sull'analisi delle attuali criticità del processo stesso e i possibili ambiti di intervento. Nonostante il processo di consultazione europea sia stata annoverata tra le migliori pratiche internazionali, la Commissione ha deciso di avviare un processo di ridefinizione delle linee guida sulle consultazioni nei prossimi anni.

Tra le diverse indicazioni europee espresse nel REFIT, ritengo che quelle relative alle consultazioni possano essere riprese, atteso il loro carattere generale e replicabile a qualsiasi contesto regolatorio, sia esso europeo, nazionale o regionale. Per far sì che le consultazioni costituiscano il volano per una regolazione di qualità, queste dovrebbero essere anzitutto condotte non solo utilizzando le tecniche approfonditamente descritte ed analizzate nell'ambito di questi "Strumenti", ma si dovrebbe dare particolare rilievo al *feedback* del processo di consultazione stesso: è necessario infatti divulgare gli esiti e la sintesi della consultazione, quantomeno ai partecipanti alla stessa, così da avviare quel possibile coinvolgimento indiretto e sviluppo del *sense of ownership*.

È indubbio, poi, che risultati migliori si ottengono qualora la consultazione sia strutturata in modo integrato nel processo di analisi dell'impatto della regolazione e, in una prospettiva di manutenzione del ciclo della regolazione, anche nella fase di valutazione successiva delle politiche regolatorie: il contributo dei destinatari consultati dovrebbe essere preliminare all'avvio di un'analisi e, in un secondo momento, anche durante il processo di AIR (o VIR a seconda dei casi).

Un'ultima annotazione sulle consultazioni attiene all'organizzazione delle stesse o, più precisamente, alla necessità di dotare le amministrazioni di apposite strutture competenti a svolgerle e con personale appositamente formato e in grado di progettare, condurre ed analizzare gli esiti delle consultazioni. Anche in questo caso, l'esperienza europea ben potrebbe essere tradotta *mutandis mutandis* anche a livello statale e regionale. La politica di consultazione europea è infatti "decentrata", nel senso che è compito dei singoli *services* espletarla, i quali sulla base degli standard e dei principi comuni scelgono gli strumenti e il metodo migliore per condurre la consultazione, nonché il target group. La struttura decentrata non solo garantisce che è possibile dare maggiore rilevanza alle particolarità settoriali anche nelle procedure di consultazione, ma al contempo responsabilizza le singole direzioni. A livello nazionale ciò si potrebbe tradurre in una libertà di scelta delle modalità più idonee di procedere per il coinvolgimento dei destinatari da parte delle singole amministrazioni centrali e da parte delle amministrazioni territoriali, e il contributo fornito da questi "Strumenti" oggetto di questo volume, può ben essere d'aiuto per operare al meglio.

<sup>57</sup> Si ricordi che la prima guida alle consultazioni è del 2002 (cfr. Commissione europea, Comunicazione della Commissione, *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM (2002) 704, Bruxelles, 11 dicembre 2002) che statuisce i tre principi generali (partecipazione, apertura e rendicontabilità, effettività e coerenza) e gli standard minimi. Questa comunicazione dovrebbe essere letta anche alla luce del libro bianco sulla governance europea (cfr. Commissione europea, *La Governance europea. Un libro bianco*, COM (2001) 428, Bruxelles, 5 agosto 2001).

<sup>58</sup> Per il *regulatory fitness* si veda Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea*, Strasburgo, 12 dicembre 2012, e sulla consultazione in particolare il paragrafo 3.3. In merito all'analisi e alla review delle consultazioni di rinvia a European Commission, *Commission Staff Working Document, Review of the Commission Consultation Policy. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EU Regulatory Fitness*, SWD(2012) 422, Strasbourg, 12 December 2012.

Resta peraltro, proprio a tal fine, confermato il ruolo di guida e di coordinamento che il DAGL può svolgere proprio in questa fase del ciclo della regolazione.

### 3.1 Consultazioni: trasparenza per i cittadini e compensazione dell'asimmetria informativa del decisore



Le consultazioni costituiscono un aspetto fondamentale per la trasparenza del *policy making* e un elemento essenziale e caratterizzante dell'AIR e della VIR. Si tratta di azioni che attraversano l'intero processo, in quanto possono essere programmate in più momenti e per esigenze diverse.

Mutuando la definizione che ne fornisce la Commissione Europea<sup>59</sup>, le consultazioni possono essere considerate come il processo attraverso il quale le amministrazioni intendono coinvolgere le parti interessate all'elaborazione delle politiche, prima che la decisione finale venga presa.

Ciò è fondamentale non soltanto ai fini della rilevazione delle esigenze e dei giudizi in merito alle diverse opzioni, ma anche per il reperimento dei dati necessari alla valutazione. Attraverso le consultazioni, d'altra parte, si agevola anche un flusso informativo dall'amministrazione verso l'esterno, in una logica di trasparenza.

Rilevante è, in questo contesto, il richiamo alla costruzione dell'**open government**, ossia di una modalità aperta e trasparente di prendere decisioni politiche, che includa la società civile, il tessuto produttivo, le altre amministrazioni ecc. Significativa è la recente posizione statunitense in materia: il Presidente Obama ha emanato un'apposita direttiva<sup>60</sup> che mira ad aumentare la trasparenza e la partecipazione dei cittadini e degli *stakeholders* nel *decision making*.

Un aspetto interessante della trasparenza verso l'esterno, al quale non si è dedicata ancora la dovuta attenzione, è il cd. **open exchange**<sup>61</sup>, che comporta che siano resi disponibili agli *stakeholders* e a chi partecipa alle consultazioni i pareri e i dati forniti da altri soggetti consultati, in modo da favorire il più ampio scambio di informazioni utili per la formazione della posizione di ciascuno in merito alla regolazione considerata.

Le consultazioni sono uno strumento fondamentale per il miglioramento della qualità della regolazione, legato all'aspetto della più estesa **partecipazione** ai processi di formazione delle norme. Mediante le consultazioni si mira a coinvolgere un ampio numero di soggetti e di rappresentanti delle categorie interessate alla normazione, sia

<sup>59</sup> Commissione Europea, "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", COM(2002) 704 def., p. 14.

<sup>60</sup> E. O. n. 13563, "Improving Regulation and Regulatory Review", Federal Register, vol. 76, n. 14, 21/01/2011.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

perché destinatari dei suoi benefici sia perché eventualmente svantaggiati dal suo impatto.

Le consultazioni, avendo carattere di **pubblicità**, si distinguono dagli strumenti di concertazione; questi ultimi favoriscono la rapidità dei processi decisionali limitando la partecipazione ai soli rappresentanti delle categorie interessate. Il ricorso alla concertazione, e in generale ad altre forme di negoziazione degli interessi, porta le amministrazioni ad una parziale cessione della propria responsabilità decisionale<sup>62</sup>, in quanto esse accettano di pervenire alla decisione finale mediante una procedura negoziata; ciò ha il vantaggio, come già detto, di una maggiore rapidità del processo e, inoltre, di scongiurare azioni ostative successive da parte degli *stakeholders* e delle parti in causa. L'esigenza di ottimizzare i tempi dei processi decisionali, che porta all'adozione di strumenti concertativi, fa sì che essi siano difficilmente rinvenibili nelle fasi iniziali del *policy making*, se non siano ancora state individuate opzioni regolative strutturate. In queste fasi è più proficuo dedicare attenzione all'azione comunicativa da e verso l'esterno dell'amministrazione, favorendo lo scambio di informazioni e dati fra queste e cittadini.

Inoltre, mentre i meccanismi di concertazione sono per lo più chiusi, le consultazioni sono spesso – anche se non sempre – aperte; sono più destrutturate rispetto alle concertazioni (le quali in generale trovano regolamentazione in apposite norme); possono combinarsi, adottando tecniche diverse, all'interno dello stesso processo.

Il ricorso alle consultazioni permette ai decisori di porre sul tavolo le esigenze normative, le proposte e le strade percorribili, fornendo da un lato la possibilità agli interessati di intervenire nel processo e di "dire la loro", dall'altro consentendo all'amministrazione di recepire dagli interessati informazioni utili per la definizione della scelta migliore.

Le consultazioni si configurano, quindi, come elemento di **trasparenza** all'interno dei processi di regolazione, operando in due direzioni: all'interno delle amministrazioni, dando conto delle scelte effettuate nelle varie fasi, pubblicizzando le fonti informative attinte e le questioni affrontate nella ricostruzione del problema; all'esterno, verso i destinatari e i cittadini in genere, perché consentono accessibilità e partecipazione alle fasi di *decision making*, fino a pochi decenni fa impensabili.

Su queste basi, si comprende perché esse siano ormai entrate a far parte integrante dei processi di *better e smart regulation*<sup>63</sup>, dalle misurazioni degli oneri amministrativi, alle semplificazioni, alle analisi *ex ante* ed *ex post* ecc.

---

<sup>62</sup> Cfr. De Benedetto, Martelli, Rangone, op. cit., p. 129; Raiola, *La consultazione nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010.

<sup>63</sup> Commissione Europea, "Smart regulation in the European Union", Brussels, 8 October 2010, COM(2010) 543 def.

### Prospetto 3-1 Indicazioni internazionali ed europee

Raccomandazioni per il ricorso alle consultazioni giungono, da tempo, da parte degli organismi di controllo e vigilanza sovranazionale, come l'Unione Europea e l'Ocse. Anzitutto dalla **Commissione Europea**, che nel 2002 ha pubblicato un documento di riferimento in tema di consultazioni<sup>64</sup> e ha ribadito recentemente la necessità di migliorare la qualità della normazione attraverso la trasparenza e la promozione della partecipazione nei processi di *decision making*<sup>65</sup>. Le indicazioni dell'**Ocse**, che ha predisposto linee guida per impostare corrette consultazioni *on line* e per dare loro adeguata pubblicità<sup>66</sup>, si muovono nella stessa direzione.

Anche alcune esperienze nazionali rivelano particolare attenzione alle consultazioni nei processi normativi. Si pensi al caso britannico, dove il *Better Regulation Executive* (Bre), all'interno del *Department of Business and Innovation Skills* (Bis), dal 2000 adotta un *Code of Practice on Consultation*, attualmente aggiornato al 2008<sup>67</sup>, che fa riferimento a sette criteri di consultazione. L'*Australian Productivity Commission* (Apc), agenzia governativa per la *better regulation*, ha pure individuato alcuni principi da seguire per le consultazioni pubbliche<sup>68</sup>.

Le consultazioni consentono un flusso biunivoco di informazioni, dall'amministrazione che detiene la responsabilità decisionale ai cittadini e alle categorie economiche e sociali interessate e viceversa. Esse rappresentano un importante strumento di **compensazione dell'asimmetria informativa** che spesso e paradossalmente trova il decisore meno informato rispetto ai soggetti interessati. In effetti, mercato, professionisti, mondo accademico, associazioni non di rado hanno una conoscenza più approfondita della materia oggetto dell'intervento regolatorio. La partecipazione ai processi di formazione delle leggi consente, quindi, anche di mettere le proprie conoscenze a disposizione dei soggetti incaricati di decidere.

### 3.2 Consultazioni e web: efficienza e abbattimento dei costi

Le consultazioni effettuate attraverso il **web** hanno assunto rilievo via via crescente. È raccomandabile farvi ricorso ogni qualvolta sia possibile, poiché esse consentono di allargare il raggio d'azione, quindi il numero di consultati, e di aumentare l'efficacia.

Si tratta di una macro-categoria operativa, in quanto per questa via possono essere adottate diverse forme di consultazione<sup>69</sup>: aperte, chiuse o miste, che permettono di raccogliere informazioni qualitative e quantitative. La diffusione ormai molto ampia del *web* e la sua rapidità ed economicità fanno sì che lo strumento telematico risulti, in generale, quello ideale.

Raccomandazioni per l'uso del *web* per le consultazioni provengono anche da organismi internazionali e sopranazionali<sup>70</sup>.

<sup>64</sup> Commissione Europea, COM(2002), cit.

<sup>65</sup> Commissione Europea, COM(2010), cit. Qui risulta chiaro come le consultazioni siano raccomandate per ogni attività di miglioramento della regolazione: una delle iniziative proposte è quella di «migliorare il sito Internet di consultazione, onde permettere alle parti interessate di esprimere più facilmente le proprie preoccupazioni in ordine agli oneri amministrativi e alla semplificazione».

<sup>66</sup> [http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en\\_2649\\_34495\\_37539752\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en_2649_34495_37539752_1_1_1_1,00.html)

<sup>67</sup> HM Government, *Code of Practice on Consultation*, luglio 2008.

<sup>68</sup> Australian Government, *Best practice regulation handbook*, Giugno 2010, p. 44.

<sup>69</sup> Raiola, op. cit.

<sup>70</sup> Vedi, ad esempio: Ocse, Ocse, "Engaging citizens on line for better policy making", in PUMA-Policy brief, 2001; Commissione Europea, "La governance europea: un libro bianco", Bruxelles, COM(2001) 428 def./2, Bruxelles, 5 agosto 2001.

Un aspetto che non può essere sottovalutato in tema di diffusione delle tecnologie digitali (in sostituzione di quelle tradizionali) concerne il cd. **digital divide** (letteralmente, "divario digitale"), ossia la disparità nell'accesso a tali tecnologie che ancora esiste fra categorie sociali diverse, o fra diverse aree geografiche. Ciò comporta che, malgrado l'amministrazione metta a disposizione del pubblico strumenti e canali digitali per la partecipazione al *policy making*, non è detto che essi risultino fruibili *effettivamente* da tutti i potenziali interessati. Si pensi ad un intervento regolativo destinato a categorie deboli della popolazione, come gli anziani o le fasce economicamente svantaggiate: le probabilità che essi accedano a canali *web* di consultazione si riducono sensibilmente.

#### Prospetto 3-2 Alcune esperienze di *e-democracy*

L'Unione Europea ha dedicato un sito apposito alle consultazioni *on line*: si chiama "Your Voice in Europe" (<http://www.ec.europa.eu/youvoice/>); in esso sono ospitate tutte le consultazioni pubbliche aperte, in merito alle *policies* europee. Il sito è accessibile in tutte le lingue dell'Unione e presenta una struttura semplice e comprensibile da chiunque voglia prendere parte alle consultazioni e ai dibattiti in corso<sup>71</sup>.

Anche in Italia alcune amministrazioni hanno dedicato siti appositi alle consultazioni *on line*. A livello *statale*, il **Ministero delle politiche agricole e forestali** ha istituito un "Elenco di portatori di interessi particolari", da rendere pubblico su un'apposita sezione del proprio sito istituzionale, nella quale saranno effettuate anche le consultazioni *on line*. Questa previsione, però, non ha avuto ancora ricadute concrete. A livello *regionale*, hanno dedicato un sito apposito alla partecipazione dei cittadini la **Giunta della Toscana**, con "Piazza Toscana" (<http://ww01.regione.toscana.it/partecipazione/>), il **Consiglio della Lombardia**, con "Palco" (<http://www.consiglio.regione.lombardia.it/web/crl/Approfondimenti/PALCO>), l'Assemblea Siciliana (<http://www.ars.sicilia.it/edem/default.jsp>) e il **Consiglio del Piemonte**, con "Sesamo" (<http://www.progettosesamo.it>).

Si tratta pertanto di un aspetto che l'amministrazione deve tenere in considerazione e, se del caso, sul quale considerare interventi di allargamento delle possibilità d'accesso.

Un aspetto importante per l'impostazione corretta delle consultazioni telematiche è quello della **comunicazione** e della corretta predisposizione organica degli strumenti, delle sedi e dei tempi in cui saranno effettuate. Anzitutto, sarà opportuno dedicare ad esse un sito *web* apposito, chiaro e facilmente consultabile, e dandogli la massima pubblicità.

Un secondo aspetto fondamentale è rappresentato dai **tempi** che si decide di mettere a disposizione per le consultazioni. La Commissione Europea<sup>72</sup> ha fissato un arco temporale minimo di *otto* settimane per le consultazioni relative alla regolazione europea, che ha recentemente ampliato a *dodici*. La possibilità che le consultazioni siano effettuate **on line** consente, da un lato, di ridurre i tempi, evitando inutili intervalli dovuti al flusso materiale delle informazioni (invio di quesiti e risposte, tempi tecnici per lo spostamento verso il luogo dove avverrà la consultazione ecc.); dall'altro lato, ha determinato un forte **abbattimento dei costi**, e dunque ha aumentato le possibilità per le amministrazioni di farvi ricorso.

In definitiva, è opportuno che l'amministrazione prenda in considerazione un investimento iniziale nell'allestimento di un apposito spazio *web*, qualora essa non ne sia già dotata. Ciò anche in considerazione dell'utilizzo sempre più ampio delle consultazioni e degli spazi partecipativi, non soltanto ai fini di analisi di impatto.

<sup>71</sup> Il sito offre anche l'ulteriore possibilità di utilizzare "Altri strumenti": contattare gli eurodeputati o i rappresentanti del Comitato delle regioni o del Comitato economico e sociale europeo; aderire al Gruppo pilota di imprese europee; indicare problemi e proposte in riferimento ai Servizi europei di consulenza e informazione. Si fornisce, inoltre, la possibilità di conoscere le opinioni espresse da altri, ottemperando alla logica dell'*open exchange*.

<sup>72</sup> Vedi Commissione Europea, COM(2010), cit.

### 3.3 Le consultazioni nelle valutazioni d'impatto della regolazione

Le consultazioni rappresentano uno strumento essenziale per le valutazioni d'impatto<sup>73</sup>. Nell'AIR e nella VIR è fondamentale, infatti, poter disporre di dati e poter valutare, nella maniera più ampia possibile, la portata degli impatti delle opzioni considerate. Attraverso le consultazioni è possibile ottenere un contributo in entrambe le direzioni.

- Una prima questione da affrontare riguarda l'**oggetto** delle consultazioni e la loro collocazione lungo il percorso analitico. Perché esse siano efficaci occorre sottoporre questioni specifiche e chiaramente individuate<sup>74</sup> e stimolare risposte su singoli aspetti, riguardo ai quali l'amministrazione intende raccogliere informazioni dall'esterno. Operativamente, andranno sottoposte a consultazione le possibili opzioni alternative nonché, in un momento successivo, le opzioni selezionate per la valutazione. Un'esigenza da tenere presente, nello stabilire l'oggetto delle singole consultazioni, è quella di mantenere una certa proporzionalità allo scopo: né troppi elementi vanno sottoposti a consultazione, né troppo pochi. Si ricordi, infatti, che esse devono essere funzionali all'amministrazione e alla trasparenza e non devono appesantire inutilmente il processo.
- Una seconda questione rilevante concerne la corretta individuazione dei **soggetti** consultati, in stretta connessione con la scelta dell'oggetto della consultazione, e anche in questo caso devono essere rispettate adeguatezza e proporzionalità: né troppi consultati (non includere categorie non direttamente toccate dall'intervento), né troppo pochi. I consultati vanno individuati fra le categorie economiche e sociali coinvolte, siano esse *interessate* ai benefici dell'intervento regolatorio ovvero siano toccate negativamente da esso (*controinteressati*), e fra le altre pubbliche amministrazioni coinvolte (ad es. regioni o enti locali, soprattutto in contesti politico-istituzionali, come quello italiano, caratterizzati da più livelli di governo<sup>75</sup>). Un problema connesso alle consultazioni, particolarmente rilevante nelle valutazioni d'impatto, poiché si mira a un approccio quanto più possibile imparziale, concerne il rischio che i consultati forniscano *troppe* informazioni a sostegno della scelta per loro più favorevole, alterando così la percezione del problema. Per contrastare questo rischio, le amministrazioni devono diversificare le fonti e introdurre contrappesi, aprendo il processo e rendendo la dialettica interattiva e plurale. Poiché, molto spesso, le consultazioni nei processi di *policy making* tendono a configurarsi come pubbliche e fanno riferimento a strumenti *web*, le amministrazioni dovranno sempre considerare la possibilità di allargarne l'accesso a categorie di interessati che manifestino la volontà di esprimersi.

<sup>73</sup> Ocse, "Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers", 2008, p. 48 (<http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>).

<sup>74</sup> Cfr. Ocse, *Guidelines for Online Public Consultation*, cit., punto 4; Commissione Europea (2002), p. 17, punto A, "Chiarezza sull'oggetto delle consultazioni"; ma anche BRE-BIS, *Code of Practice*, cit., p. 9.

<sup>75</sup> Un modello di riferimento può essere quello del governo federale australiano che pone specifica attenzione a tutti i livelli di governo che in qualche modo rientrano nella sfera di impatto della regolazione (cfr. *Best Practice Regulation Handbook*, cit., p. 44).

- Come si è già detto, la Commissione Europea ha più volte richiamato l'attenzione sul tema, sollecitando il ricorso ai nuovi strumenti di conoscenza, come il *web*<sup>76</sup>.

### Prospetto 3-3 Le consultazioni *on line* della Commissione Europea

Con riferimento alle consultazioni comunitarie, la Commissione ha enunciato principi generali (partecipazione, apertura e responsabilizzazione, efficacia, coerenza) e requisiti minimi<sup>77</sup>, che possono essere introdotti anche nelle consultazioni svolte a livello nazionale e sub-statale. Si tratta di:

- } **chiarezza sull'oggetto:** le consultazioni devono contenere tutte le informazioni ritenute utili e opportune per favorire la presa di posizione dei consultati;
- } **pubblicità:** esse devono essere rese pubbliche con la massima diffusione, utilizzando i mezzi a disposizione e per quanto possibile Internet;
- } **tempi:** attenzione deve essere posta ai tempi messi a disposizione per la risposta da parte degli interessati, per consentire loro di formarsi un'idea e di documentarsi prima di esprimere il loro parere;
- } **ricevuta e feedback:** i consultati devono avere una certificazione che il loro contributo sia stato ricevuto e tenuto in considerazione attraverso l'invio di una risposta telematica, postale ecc., individuale, collettiva, ecc.;
- } **elementi specifici per consultazioni mirate:** nel caso di consultazioni mirate, occorre accertarsi che tutte le parti interessate dalla regolazione siano consultate e comunque che venga data loro la possibilità di partecipare.

Si tratta di raccomandazioni e indicazioni che mantengono la loro validità anche per consultazioni svolte all'interno dei processi di AIR.

- Un aspetto fondamentale concerne la **temporizzazione**, ossia quando porre in essere le consultazioni e per quanto tempo tenerle aperte per consentire a chi deve prendervi parte di dire la sua. Occorre mediare fra due esigenze di segno opposto – consentire la più larga partecipazione e il più ampio apporto di contributi per la decisione, da un lato (che comporterebbe tempi più lunghi), e rendere il processo normativo quanto più efficiente e rapido possibile, dall'altro (che comporterebbe, invece, una restrizione dei tempi). Un criterio generale per contemperare i diversi interessi in gioco può essere quello di iniziare quanto prima a pianificare le date per le consultazioni, dandone adeguata pubblicità; ciò consente ai potenziali interessati di prepararsi per tempo e di non portarsi a ridosso della scadenza (così suggerisce l'Ocse per le consultazioni *on line*). Nel caso di consultazioni *aperte*, una volta data pubblicità della sessione di consultazione, il tempo in cui esse restano aperte deve essere stabilito in modo adeguato. Va considerato, per esempio, che le associazioni di categoria che decidessero di prendervi parte potrebbero aver bisogno di ascoltare i loro rappresentanti<sup>78</sup>.
- Particolare attenzione merita l'elemento della **pubblicità** delle consultazioni, ossia l'opportunità che di esse sia data notizia attraverso mezzi di informazione accessibili a tutti (potenziali interessati a parteciparvi, ma non solo). La pubblicità deve riguardare sia il *timetable*, ossia tempi e scadenze stabiliti, sia l'esito, una volta che esse siano state effettuate. Generalmente, come si approfondirà in seguito, questo avviene mediante un **Documento di consultazione**, che rappresenta il documento ufficiale di riferimento.

<sup>76</sup> A partire dalla COM(2001) 1014, con la quale ha introdotto la *Definizione Interattiva delle Politiche* (DIP) che mira a diffondere e favorire l'uso di Internet per raccogliere e analizzare le reazioni dell'opinione pubblica in fase di definizione delle politiche pubbliche.

<sup>77</sup> Commissione Europea (2002).

<sup>78</sup> Per le consultazioni effettuate a livello UE, la Commissione ha accolto recentemente la richiesta del Parlamento europeo di portare da otto a dodici settimane il periodo di apertura delle consultazioni [Commissione Europea (2010), p. 11], come avviene già in Gran Bretagna, secondo le indicazioni del BRE.

Esso deve essere semplice da consultare e comprensibile<sup>79</sup>, deve essere facilmente reperibile a chiunque intenda prenderne visione<sup>80</sup> e deve contenere tutti i dati di interesse per indirizzare i partecipanti.

- Fondamentale è poi la questione su *come* consultare, ossia quali **tecniche** adottare. La scelta non deve essere stabilita una volta per tutte, ma deve tenere conto di volta in volta di diversi fattori, quali le esigenze informative e di significatività dei risultati, ma anche le risorse a disposizione dell'amministrazione (tempo, risorse finanziarie, tecniche e umane da destinare alle consultazioni). Anche questa scelta deve essere ispirata al principio di proporzionalità e tenere conto della possibilità di ricorrere a modalità differenti di consultazione, combinandole eventualmente fra loro.
- Quando sia possibile, devono essere preferite modalità di consultazione pubbliche (*aperte*), anche se le amministrazioni possono in un primo momento coinvolgere soltanto determinate categorie interessate direttamente alla regolazione (*chiuse*). Quanto agli strumenti, la disponibilità del *web* (consultazioni *on line*) favorisce la rapidità dei tempi di risposta e il raggiungimento di una platea più ampia di interessati, anche se a volte può risultare utile l'interazione diretta fra amministrazione e consultati (quando essi siano in numero ristretto).
- In tema di consultazioni aperte (come si è visto molto praticate, soprattutto a livello sopranazionale e in generale quando la regolazione impatta su un pubblico ampio), si annovera il *notice and comment*<sup>81</sup>, con cui si dà pubblicità di una consultazione in atto, citando i termini e i quesiti rilevanti a cui si vorrebbe ricevere risposta (*notice*), e si sollecitano le parti in causa ad esprimersi in merito (*comment*).
- Forme di consultazione *chiuse* possono essere più adatte quando occorra reperire informazioni precise e dati quantitativi, per cui l'amministrazione può procedere a individuare *ex ante* i soggetti o le categorie di soggetti in grado di fornirli. Esse sono in generale praticate in contesti ridotti, dove è più facile che gli interessi si strutturino e coagolino intorno a rappresentanze unitarie. Esempi di consultazioni chiuse sono le interviste e riunioni con soggetti e rappresentanti specifici, i *panels*, i *focus groups*, le indagini statistiche, le audizioni in assemblea legislativa ecc. Nelle esperienze regionali non è raro il ricorso a consultazioni chiuse, come le audizioni degli *stakeholders* e delle amministrazioni locali presso i Consigli regionali ed anche a forme di negoziazione (ad es. trilaterale), come i protocolli d'intesa, che conferiscono però alle consultazioni una differente valenza, in quanto comportano la ripartizione della responsabilità decisionale.

<sup>79</sup> Potrebbe essere utile mettere a disposizione strumenti di consultazione pensati appositamente per categorie con esigenze speciali (ad es. documenti di consultazione in *Braille*, versioni audio, versioni in lingue minoritarie in casi di regolazione che impattano su comunità particolari ecc.). A questo proposito, si vedano anche le indicazioni fornite dal BRE nel Regno Unito (*Code of practice on consultation*, cit., punto 4: "Accessibility of consultation exercises").

<sup>80</sup> Per questo la Commissione ha istituito un punto unico d'accesso sul suo sito *web*, in cui confluiscono tutte le informazioni e i documenti relativi alle consultazioni poste in essere.

<sup>81</sup> Come definito nell'*Administrative Procedure Act* statunitense, par. 553, "Rule making".

### 3.4 Il processo di consultazione nell’AIR e nella VIR

Occorre pianificare le consultazioni prima dell’avvio del processo di analisi d’impatto. La programmazione deve essere resa pubblica, per garantire una completa e tempestiva informazione agli eventuali interessati.

Un passo preliminare è quello di effettuare una **analisi desk** il più possibile dettagliata ed esaustiva, mediante la quale raccogliere tutte le informazioni reperibili attraverso i documenti a disposizione, siano essi cartacei o digitali. Questo serve sia a evitare di richiedere ai consultati elementi già disponibili sia a compensare l’asimmetria informativa del decisore, fornendogli la più ampia possibile informazione prima delle consultazioni con le categorie di interessati.

È opportuno redigere all’inizio dell’AIR un **Piano per le consultazioni**, in cui siano specificati i termini delle consultazioni che si prevede di effettuare.

Prospetto 3-4 Contenuti essenziali del Piano di consultazione

Nel **Piano delle consultazioni** vanno indicati chiaramente:

- } **fasi e tempi** del processo in cui si inseriscono le consultazioni;
- } **obiettivi** della consultazione e genere di informazioni richieste;
- } categorie di **destinatari**;
- } **tecniche** e modalità di consultazione adottate;
- } **termini temporali** entro cui saranno effettuate;
- } **responsabile** di ciascuna consultazione.

Anzitutto, va reso noto il *timing* delle consultazioni (quando e in quale fase dell’AIR) indicando chiaramente gli obiettivi che si intende raggiungere e di conseguenza le informazioni che si intende richiedere agli interessati, incluse quelle relative alle esigenze e alle aspettative in merito all’intervento.

Vanno indicati i destinatari dell’intervento ai quali sarà data tempestiva notizia (con comunicazione diretta o mediante la pubblicazione del Piano); si darà modo ad altri interessati di essere informati e prendere eventualmente parte alle consultazioni.

Occorre indicare le tecniche e le modalità con le quali si intende procedere alle consultazioni.

È utile indicare fin dall’inizio il responsabile per ciascuna consultazione, in modo da aumentare la trasparenza interna ed esterna.

Strumento fondamentale per la corretta impostazione delle consultazioni è il **Documento di consultazione**, che può essere cartaceo o telematico; con esso vengono fornite ai consultati le informazioni necessarie, in maniera chiara e fruibile: perché vengono coinvolti, quali informazioni si intende ottenere; i tempi entro cui le consultazioni dovranno svolgersi.

Prospetto 3-5 Consultazione della Commissione Europea per l'AIR sull'*Energy Efficiency Action Plan 2011* (marzo 2011)<sup>82</sup>

La **Relazione AIR** pubblicata dalla **Commissione** l'8 marzo scorso, che accompagna la Comunicazione sull'*Energy Efficiency Action Plan* (EEAP) per l'anno corrente, indica che sono state effettuate molte consultazioni ad ampio raggio sul tema<sup>83</sup>. In particolare, gli *stakeholders* sono stati sentiti in occasione di incontri e iniziative precedenti, come la Settimana Europea dell'Energia Sostenibile (febbraio 2009 e marzo 2010), il Forum di Bucarest (9-10 giugno 2009 e 6-7 luglio 2010), incontri finalizzati con gli *stakeholders* nel giugno 2009 e diverse discussioni bilaterali fra il 2009 e il 2010.

La Commissione ha condotto inoltre una consultazione pubblica *on line* nel 2009, con 239 commenti provenienti da tutta Europa da parte di svariate organizzazioni, compagnie e singoli cittadini

Nel documento informativo di cornice (*background information paper*)<sup>84</sup> la Commissione ha previsto:

- 1) un'introduzione, in cui si descrive il contesto;
- 2) gli obiettivi di *policy* europei da raggiungere mediante l'EEAP;
- 3) le principali caratteristiche dell'EEAP;
- 4) l'implementazione corrente dell'EEAP, che proseguirà fino al 2012;
- 5) le ragioni per cui l'EEAP richiede una valutazione e revisione;
- 6) un elenco di tematiche che saranno tenute in considerazione durante la predisposizione del nuovo EEAP.

Il Documento ha informato che le consultazioni sarebbero avvenute mediante un questionario *on line*, attraverso un sito del quale è stato fornito l'indirizzo e che sarebbero rimaste aperte fino al 3 agosto 2009.

Prospetto 3-6 Documento di consultazione per l'AIR sul caso "Disabilità" (Regione Toscana)

#### 1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA E OBIETTIVI

Stiamo vivendo cambiamenti sostanziali nel nostro sistema di *welfare*, come testimonia la più recente produzione normativa, con particolare riferimento alla legge di riforma dell'assistenza sociale (legge n. 328/2000). La tendenza in atto spinge verso l'ampliamento, la diversificazione e la qualificazione della rete dei servizi sociali, al fine di perseguire la completa soddisfazione dei bisogni.

In tale contesto, la Regione Toscana sta valutando nuove proposte nel campo della legislazione sociale, che confermeranno i principi ispiratori della normativa vigente, sostenendo, nel contempo, l'impianto strategico della legge nazionale.

In particolare, la regione vuole promuovere, con adeguati interventi, la vita indipendente dei disabili nell'ambito del proprio contesto familiare e sociale (in particolare, i disabili gravi accertati ai sensi della legge 104/1992, compresi in una fascia d'età fra i 18 e i 64 anni): tale obiettivo, peraltro, acquisisce un particolare significato nel 2003, anno europeo dei disabili.

La necessità d'intervento dipende da esigenze di molteplice natura. Da un punto di vista giuridico, varie leggi nazionali richiamano, con riferimento ai cittadini disabili, principi ed obiettivi di prevenzione, di recupero funzionale, di integrazione sociale e di superamento degli stati di emarginazione. Inoltre, si avverte l'esigenza di forme alternative di erogazione dei servizi, che articolino l'offerta e garantiscano il diritto di scelta.

Il presente documento effettua una sintesi della situazione attuale, descrivendo le modalità alternative di organizzazione dei servizi, ovvero le possibili opzioni regolatorie. Lo scopo della consultazione, quindi, cerca di approfondire le potenziali conseguenze sui beneficiari dell'intervento.

L'opzione prescelta si dovrebbe concretizzare in una sperimentazione limitata ad una zona socio-sanitaria. Successivamente, in base agli esiti della sperimentazione, la regione valuterà la possibilità di estenderla ad altre zone. Questa particolare modalità attuativa si rende necessaria anche in considerazione dei vincoli esistenti sulle risorse disponibili, in particolare sui trasferimenti statali che, sulla base della recente proposta annunciata dal Governo nazionale, dovrebbero essere soggetti ad una considerevole riduzione.

<sup>82</sup> Le relazioni Air della Commissione Europea sono consultabili sul sito [http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm): al loro interno si dà evidenza delle consultazioni tenute durante il processo. L'elenco di tutte le consultazioni pubbliche svolte al livello UE è presente in italiano al sito [http://ec.europa.eu/yourvoice/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm); a esse si può prendere parte attraverso il sito stesso.

<sup>83</sup> I cui documenti e report sono consultabili sul sito

[http://ec.europa.eu/energy/efficiency/consultations/2009\\_08\\_03\\_eeap\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/consultations/2009_08_03_eeap_en.htm).

<sup>84</sup> Commissione Europea (2006).

## 2. LA SITUAZIONE ATTUALE

Sulla base dello scenario delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, il settore dei servizi sociali risulta tra le materie riservate alla legislazione esclusiva delle regioni, che esplica le proprie funzioni soprattutto sul versante della programmazione, mentre i comuni sono titolari della funzione amministrativa ed hanno un ruolo di vera e propria regia nella gestione degli interventi. A livello regionale, il principio del sostegno alla vita indipendente dei disabili è espressamente enunciato nella L. r. 72/1997 e confermato nel Piano integrato sociale regionale 2002-2004 (Pirs). Per gli obiettivi evidenziati, che vogliono evitare o ridurre l'istituzionalizzazione dei soggetti, diventa necessario diversificare l'offerta di servizi mediante lo sviluppo di forme di assistenza indiretta.

Riferimenti rilevanti per la descrizione dell'attuale situazione normativa sono contenuti nell'art. 46 (Interventi di sostegno economico), nell'art. 49 (Aiuto personale) e nell'art. 55 (Interventi a favore dei disabili) della L. r. 72/1997, nonché nel Piano integrato sociale regionale 2002-2004.

Attualmente, il ricorso a interventi di sostegno economico non è diffuso in maniera omogenea nel territorio della regione Toscana e, peraltro, le modalità gestionali, in virtù dell'autonomia organizzativa dei comuni, risultano diversificate.

Infatti, l'attuale quadro normativo non sembra soddisfare la richiesta di vita indipendente espressa dai soggetti con disabilità, come testimoniano le significative istanze rivolte all'Amministrazione regionale e agli Enti locali da parte degli stessi e delle loro associazioni rappresentative, con particolare riferimento a quelle provenienti dalla "Associazione Vita indipendente Onlus". E, d'altra parte, gli operatori territoriali competenti in materia rilevano notevoli difficoltà nella gestione delle erogazioni economiche a favore di tali soggetti.

Emerge, in primo luogo, un problema di chiarezza normativa e di uniformità di trattamento sul territorio regionale, perché i vari regolamenti comunali risultano spesso notevolmente divergenti l'uno dall'altro. La questione della carenza di uniformità sul territorio non riguarda soltanto il tema del sostegno economico, ma più in generale la gestione dei servizi per i disabili, nel senso che ci sono realtà in cui i soggetti accedono a gran parte dei servizi gratuitamente, altre in cui è prevista una compartecipazione con calcolo Isee, altre ancora in cui la compartecipazione si basa su parametri differenti. Inoltre, non in tutti i comuni vige un regolamento sugli interventi di sostegno economico: ciò comporta la mancanza di punti di riferimento per gli operatori e, in particolare, per i gruppi distrettuali competenti sull'handicap, e un diverso trattamento di situazioni analoghe nell'ambito del medesimo comune.

Anche i regolamenti, comunque, non sembrano fare chiarezza sul concetto di "vita indipendente", perché le erogazioni economiche sono piuttosto connesse a una generica funzione di aiuto per la soddisfazione di specifici bisogni, che vanno dalla socializzazione, agli ausili, all'assistenza domiciliare indiretta, alla vacanza. Infatti, si tratta spesso di un assegno di importo abbastanza basso, evidentemente non idoneo a soddisfare l'esigenza di indipendenza della persona. Coerentemente con tale impostazione, i fondi messi a disposizione dalle Amministrazioni per il sostegno economico sono considerati sostitutivi del servizio residenziale, ma non di altri servizi come l'assistenza domiciliare diretta o il Centro diurno.

## 3. ANALISI DEI RISCHI

Gli interventi proposti mirano ad evitare/ridurre una serie di rischi. In primo luogo, si vuole evitare o ritardare l'istituzionalizzazione dei soggetti, per favorire la permanenza dei disabili gravi nella propria abitazione. Inoltre, è necessario ovviare agli squilibri territoriali e alle rigidità nel livello di offerta dei servizi, che possono vedere una diversa diffusione, e quindi una diversa efficacia, degli interventi mirati a promuovere la vita indipendente dei disabili. Tale processo deve avvenire sviluppando procedure che tendano alla qualità, alla semplificazione amministrativa e al controllo di efficacia dell'intervento. In tal modo si può evitare che una parte della domanda potenziale resti insoddisfatta, al fine di allargare la platea dei beneficiari dell'intervento pubblico.

*Fonte: Mipa – Regione Toscana, Analisi di impatto della regolamentazione. Manuale di pratiche, Roma, giugno 2005.*

### 3.5 Tecniche principali di consultazione

Le tecniche di consultazione di seguito illustrate hanno l'obiettivo di raccogliere informazioni di tipo essenzialmente qualitativo (ma anche quantitativo) in merito all'ambito di intervento di interesse; si rivelano particolarmente utili per stimolare proposte innovative e giudizi da parte dei consultati. Giova sempre ricordare che la scelta per l'una o per l'altra tecnica va effettuata caso per caso tenendo conto di tutti gli elementi utili e in particolare: portata e finalità dell'intervento, risorse e tempi disponibili. La preferenza per l'una o l'altra modalità dipenderà anche dal livello di familiarità dell'amministrazione con le specifiche tecniche di consultazione.

Le modalità di consultazione possono differenziarsi a seconda che siano più o meno formali, più o meno chiuse, che lascino più o meno spazio ai consultati per rispondere ecc. Le variabili determinanti per la scelta della tecnica più adatta riguardano sia le **risorse** disponibili (finanziarie, tecniche, umane e temporali), sia l'**obiettivo** delle consultazioni (quali dati e informazioni si intende reperire, e con quale grado di attendibilità), sia infine le **categorie di soggetti** coinvolti.

Si ricordi, comunque, che le tecniche di consultazione possono essere utilizzate in maniera combinata, che anzi può, in taluni casi, costituire la scelta più indicata per meglio perseguire gli obiettivi (maggior numero di consultati, tempi più rapidi, possibilità di reperire una maggiore quantità di informazioni ecc.).

Nel prospetto 3.7 sono riassunte le tecniche di consultazione più diffuse; per ciascuna di esse sono indicati i principali vantaggi e svantaggi:

Prospetto 3-7 Principali tecniche di consultazione: vantaggi e svantaggi

Tecnica	Vantaggi	Svantaggi
<b>Riunioni formali o informali</b>	Comportano un costo contenuto Presentano una velocità di realizzazione alta Fanno emergere punti di vista diversi	Non sono statisticamente rappresentative
<b>Interviste semi-strutturate</b>	Comportano un costo relativamente contenuto Presentano una rapidità media Forniscono risultati attendibili e validi	Non sono statisticamente rappresentative
<b>Panel</b>	Consente di monitorare nel tempo la variazione di comportamenti/atteggiamenti dei soggetti (ad es. prima e dopo l'intervento) Comporta un costo relativamente ridotto nel caso di Panel multiscopo E' caratterizzato, in generale, da una bassa mortalità di risposta	Panel multiscopo: se non correttamente effettuati, possono presentare debolezze quanto a validità, attendibilità, esaustività ed utilità dei risultati Panel mirati: comportano costi più elevati
<b>Focus group</b>	Comporta un costo relativamente contenuto Presenta una velocità di realizzazione alta Consente l'approfondimento dei temi (maggiore rispetto al questionario a risposte chiuse) Garantisce il contraddittorio, facendo emergere punti di vista diversi (non possibile con le altre tecniche) e aspetti inizialmente non previsti	Non è statisticamente rappresentativo
<b>Tavoli permanenti di esperti</b>	Rendono il passaggio di consultazione più rapido ed efficace Coinvolgono le categorie più rappresentative	Chiudono l'accesso alla consultazione Tendono a spostare la responsabilità decisionale in capo al Tavolo
<b>Notice and comment</b>	È di facile realizzazione e diffusione anche grazie ad Internet Consente di ottenere informazioni approfondite e dettagliate	In mancanza di strumenti adeguati, può comportare un costo elevato per l'analisi e l'elaborazione delle risposte Non consente uno scambio immediato e diretto tra regolatori e soggetti contattati Non permette di sottoporre a confronto comparativo preferenze ed orientamenti Non è sempre statisticamente rappresentativo

Tecnica	Vantaggi	Svantaggi
<b>Indagine statistica</b>	Fornisce risultati attendibili e generalizzabili	Richiede un maggiore impegno da un punto di vista economico e temporale Richiede una forte strutturazione delle domande Non consente di mettere a confronto punti di vista diversi

### 3.5.1 Riunioni formali o informali

Le riunioni possono essere più o meno *formalizzate* e rappresentano lo strumento meno strutturato rispetto ad altre tecniche. Possono rivelarsi molto utili per reperire informazioni, ricostruire l'opzione zero e formulare e valutare quelle alternative, in particolare quando occorra raccogliere primi dati e valutazioni di massima, ovvero per una migliore precisazione delle esigenze alla base dell'intervento.

Dal punto di vista operativo, a prescindere dal livello di formalità che si vuole conferire alla riunione, è sempre opportuno preparare un ordine del giorno e/o una traccia delle questioni che saranno affrontate, da distribuire in anticipo ai partecipanti, che potranno quindi prepararsi.

Nelle riunioni, come in alcune altre modalità di consultazione di seguito considerate (interviste e *focus groups*), l'individuazione dei consultati avviene da parte dell'amministrazione; si tratta, quindi, prevalentemente di consultazioni chiuse alle quali non possono partecipare tutti i potenziali interessati.

### 3.5.2 Interviste semi-strutturate e aperte

Le interviste, *individuali o collettive*, possono essere *strutturate, semi-strutturate e aperte*, a seconda che rispettivamente forniscano agli intervistati la possibilità di scegliere solo una fra le risposte ritenute possibili ed elencate, che possano aggiungere risposte personali ed eventuali considerazioni, che non sia fornita alcuna indicazione.

Specificamente per le interviste semi-strutturate, alle quali si ricorre spesso nei processi di *decision making*, si predisponde una traccia in cui sono stabiliti i contenuti del colloquio, prevedendo la semplice elencazione degli argomenti da affrontare e/o la formulazione di domande di carattere generale, e in qualche caso anche specifico.

La possibilità di raccogliere molte informazioni qualitative è data dalla strutturazione soltanto parziale delle risposte; essa aumenta notevolmente nel caso delle interviste aperte che lasciano totale libertà di risposta agli intervistati.

L'intervista semi-strutturata richiede un'attenta selezione dei soggetti da consultare, perché l'attendibilità delle informazioni è direttamente proporzionale alla conoscenza effettiva del problema affrontato da parte degli intervistati.

Con le interviste aperte si massimizza, come è stato già accennato, la possibilità per gli intervistati di apportare contributi innovativi, in quanto non devono mantenere le loro risposte entro confini prestabiliti.

Quanto alle modalità operative per la realizzazione, le interviste possono essere condotte faccia a faccia, per via telefonica, telematica (*e-mail*) ecc.

Prospetto 3-8 Un'intervista realizzata. Caso "Vita autonoma e indipendente dei disabili" (Regione Lombardia)

*Di seguito si riporta la sintesi dell'intervista realizzata con l'educatore responsabile dell'iniziativa "Casa Facile" dell'Ospedale Morelli di Sondalo. L'intervista si inserisce nella prima fase individuata nel piano delle consultazioni, relativa alla "Rilevazione delle esigenze e valutazione preliminare delle opzioni".*

Premessa: la "Casa facile" è un servizio collegato con l'Unità Spinale dell'Ospedale Morelli di Sondalo. Si tratta di un appartamento, privo di barriere architettoniche ed attrezzato con strumenti tecnologicamente avanzati, anche di tipo domotico, e con arredi specificatamente adattati per disabili, a disposizione sia dei pazienti in riabilitazione presso l'Unità spinale, sia di altre persone disabili residenti sul territorio che vogliono conoscere, sperimentare, provare su se stesse, anche come momento di accompagnamento al domicilio, le tecnologie presenti. Gli utenti di tale iniziativa non sono quindi tutti residenti sul territorio della ASL di Sondrio, ma provengono anche da altre ASL del territorio lombardo. Va inoltre specificato che si tratta perlopiù di persone che hanno acquisito la disabilità a seguito di traumi: sono, quindi, persone con lesioni alla colonna vertebrale, che hanno portato a para o tetraplegie.

**Esigenze e situazione attuale**

D. Quali sono le principali criticità, sul territorio di vostra competenza, relative alla possibilità per i disabili di vivere autonomamente, con specifico riferimento alle soluzioni abitativo-residenziali?

R. La particolare tipologia di disabili seguiti in Unità Spinale tende a non riferirsi ai "Servizi Disabili" più o meno presenti sul territorio delle ASL, non identificandosi nelle tipologie che storicamente sono seguite da tali servizi. La maggiore criticità è quindi da rilevare nella mancanza sul territorio di servizi di consulenza specifici e preparati, in cui siano presenti diverse figure professionali che possano accompagnare il rientro della persona dall'Ospedale al proprio domicilio, con un progetto individualizzato.

D. Quale tipologia di disabilità è a vostro giudizio più interessata ad una vita autonoma ed indipendente?

R. I disabili motori, sia che abbiano acquisito la disabilità o che lo siano dalla nascita, ed i disabili sensoriali. Resta da specificare che per quanto riguarda i tetraplegici non è realizzabile una piena autonomia ed indipendenza; nell'organizzazione della giornata la persona tetraplegica necessita comunque di un assistente che lo aiuti in attività che ad oggi nessun strumento, domotico o comunque tecnologicamente avanzato, può sostituire rispetto a un intervento umano (il cambio di una lampadina, il passare un bicchiere d'acqua ecc). All'interno della tipologia si evidenzia un maggiore motivazione nella fascia d'età tra i 20 ed i 30 anni.

D. È quantificabile il numero di disabili potenzialmente interessati, sul vostro territorio, a soluzioni abitativo residenziali che garantiscano una vita maggiormente autonoma ed indipendente?

R. manca uno strumento di rilevazione della disabilità che consenta una quantificazione della popolazione interessata.

D. Siete a conoscenza di interventi strutturali e non, realizzati o sviluppati sul territorio di vostra competenza, per favorire la vita autonoma ed indipendente? Se sì, potete descriverli succintamente?

R. non è a conoscenza di interventi significativi sul territorio della Valtellina. Pur essendo a conoscenza di disabili motori che vivono da soli essendosi organizzati.

D. Siete a conoscenza di interventi di successo realizzati in altre regioni relativi a soluzioni abitativo-residenziali in grado di favorire la vita autonoma e indipendente dei disabili?

R. Sono state sperimentate, ma non sa l'esito, alcune realizzazioni di appartamenti privi di barriere architettoniche e con vincolo di destinazione ai disabili, all'interno di programmi di edilizia residenziale agevolata con Cooperative in Regione Trentino o Friuli, ma non ricorda precisamente.

**Opzioni**

D. Rispetto alle tre ipotesi di opzioni regolative, quale ritenete di maggiore utilità per la problematica in esame?.

R. le prime due opzioni sono di maggiore utilità, ma dovrebbero integrarsi; in particolare, il sito è importante ma dovrebbe essere comunque presente il Manuale.

D. Ritenete che, alla luce della vostra esperienza professionale siano da proporre altri interventi? Se sì, in modo succinto potreste esporli?

R. La formazione degli operatori pubblici ed in modo prioritario quelli delle ASL per un potenziamento dei "Servizi Disabili".

*Fonte: rielaborazione di dati Iref – Mipa.*

### 3.5.3 *Panel*

I *panel* sono un particolare tipo di campione che viene utilizzato nelle indagini longitudinali, cioè ripetute nel tempo sugli stessi soggetti. In altri termini, sulle unità statistiche che compongono il campione vengono effettuate più rilevazioni nel corso del tempo, al fine di mettere in luce eventuali cambiamenti nelle opinioni, nei gusti, nelle abitudini ecc.

La rilevazione dei dati può avvenire attraverso il questionario (in genere somministrato per via telefonica, almeno a partire dal secondo contatto) oppure consistere nella registrazione di determinati comportamenti, come avviene nel caso del *panel* più famoso presente in Italia, quello utilizzato dall'Auditel per stimare i livelli di ascolto dei programmi televisivi (nell'indagine Auditel un apparecchio collegato al televisore di ogni famiglia del *panel*, il *people meter*, segnala i canali visualizzati nel corso della giornata e la durata della visualizzazione da parte dei diversi componenti della famiglia e di eventuali ospiti occasionali).

### 3.5.4 *Focus group*

I *focus group* sono una consultazione approfondita su un gruppo ristretto di soggetti (di solito 5-10), individuati dall'amministrazione fra le categorie coinvolte dall'intervento<sup>85</sup>. Il *focus group* si differenzia dalle interviste per il carattere collettivo e dalle riunioni per la maggiore interattività delle dinamiche, che viene infatti sostenuta da personale specializzato (moderatori)<sup>86</sup>. La possibilità che i partecipanti possano conoscere gli altrui punti di vista in merito alla questione affrontata consente di produrre risposte immediate e una maggiore interazione sia fra i consultati, sia fra essi e l'amministrazione. Si tratta di una tecnica ideale per affrontare tematiche controverse e far interagire la platea dei destinatari coinvolti, soprattutto se sono portatori di opinioni differenziate.

Qualora si ricorra al *focus group* si consiglia di procedere alla registrazione degli interventi e/o alla trascrizione dei contenuti, il che ne renderà più agevole la successiva ricostruzione da parte dei moderatori.

Tra le tipologie di soggetti da intervistare è importante includere non soltanto esponenti delle categorie di destinatari diretti e indiretti, ma anche esperti in grado di esprimere giudizi competenti sulla materia oggetto di regolazione.

Un potenziale elemento di criticità per i *focus groups* (e, in generale, per le forme collettive di consultazione) è dato dalla possibile reticenza ingenerata nei consultati proprio dalla presenza di altri soggetti e dalla conseguente ritrosia a fornire indicazioni, dati e giudizi.

Si riporta di seguito una scheda di trascrizione esemplificativa per il *focus group*.

<sup>85</sup> La Spina e Cavatorto (2001), p. 25.

<sup>86</sup> Essi dovranno porre particolare attenzione a definire gli obiettivi informativi, selezionare in maniera ottimale i partecipanti, organizzare la sessione di lavoro, definire regole di base per la conduzione, effettuare correttamente l'analisi e redigere il *report* dei risultati.

Prospetto 3-9 Scheda di trascrizione per il focus group. Caso "Servizio civile regionale" (Regione Toscana)

### 1) Dati sull'incontro

Data dell'incontro:.....  
 Luogo di svolgimento: .....  
 Oggetto: .....  
 Moderatore: .....  
 Osservatori: .....  
 Durata (in minuti): .....

### 2) Lista di partecipanti

Nome/Cognome: .....  
 Ente .....  
 Qualifica: .....  
 Ruolo/Attività: .....

Griglia di domande formulate dal moderatore

Problematiche e rischi connessi alla gestione attuale e all'entrata in vigore della nuova normativa di attuazione del servizio civile nazionale (ai sensi del D. Lgs. 77/2002)

Elementi rilevanti e suggerimenti per ottimizzare il ruolo formativo del servizio civile, sia verso gli operatori, sia verso i volontari.

Quali sono le fasi tipiche che caratterizzano la gestione dei progetti di servizio civile? Quali quelle che incidono maggiormente sul costo complessivo del progetto?

progettazione  
 selezione volontari  
 esecuzione progetto  
 formazione  
 rendicontazione  
 .....

Fonte: Regione Toscana – Mipa<sup>87</sup>.

I *focus groups* possono essere più o meno strutturati<sup>88</sup>, a seconda che si definisca soltanto il tema di discussione e si lasci che i partecipanti ne discutano liberamente tra loro, o che si decida di seguire una traccia sugli argomenti da trattare o si specifichino le domande da porre, le quali, in ogni caso, sono sempre aperte, cioè non prevedono risposte prefissate tra cui scegliere. La scelta dipende dall'obiettivo della consultazione. Qualora occorra conoscere la prospettiva dei partecipanti sul fenomeno oggetto di interesse, si opterà per un *focus group* non strutturato. Invece, nel caso siano stati individuati sotto-temi da approfondire, potrà essere opportuno procedere con un *focus group* semi-strutturato. Muterà di conseguenza anche il ruolo del moderatore, minimo nei *focus* meno strutturati e maggiore in quelli semi-strutturati.

<sup>87</sup> Le Air realizzate dalla Regione Toscana sono pubblicate sul sito [http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione\\_governo/agenda\\_atti\\_leggi/rubriche/glistrumenti/visualizza\\_asset.html\\_2069098676.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione_governo/agenda_atti_leggi/rubriche/glistrumenti/visualizza_asset.html_2069098676.html)

<sup>88</sup> Una procedura particolarmente strutturata di comunicazione fra i consultati è il cd. *metodo "Delphi"*. Come riportano Cavatorto e La Spina *L'analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, «Rivista Italiana di politiche pubbliche», n. 1, aprile 2002, p. 89, le sue principali caratteristiche sono: a) un flusso strutturato di informazioni; b) l'invio di un *feedback* ai consultati; c) l'anonimato. Al metodo Delphi si può ricorrere principalmente quando si pensa che, favorendo una rete fra esperti nel settore, si possa far emergere informazioni e nozioni altrimenti non rilevabili. Il metodo Delphi può svilupparsi in più fasi, in generale due, con il fine di portare a convergenza le opinioni, e può essere utilmente accostato ad altre forme di consultazione, come il *panel*. Una attenta selezione dei partecipanti è essenziale per il Delphi, la cui caratteristica principale è la natura tecnico-specialistica dei consultati.

Il *focus group* presenta diversi vantaggi: costi relativamente contenuti (attività di progettazione dei *focus* e di analisi dei dati, compenso ai moderatori, gettoni di presenza per i partecipanti); rapidità di realizzazione; approfondimento dei temi (più difficile con il questionario a risposte chiuse); possibilità di coinvolgere soggetti portatori di punti di vista differenti facendoli interagire tra loro.

Prospetto 3-10 Traccia di *focus group*. Caso "Vita autonoma e indipendente dei disabili" (Regione Lombardia)

Durante la sperimentazione AIR nel caso "Vita autonoma e indipendente dei disabili", sono stati realizzati due *focus group*: il primo rivolto a soggetti pubblici (ASL, Uffici di piano e Comune di Milano), il secondo rivolto alle associazioni di disabili.

In merito a quest'ultimo, dal punto di vista organizzativo sono stati innanzi tutto contattati i soggetti che si intendeva consultare (alcuni contatti sono serviti per individuare le persone che, all'interno dell'associazione, potevano essere più adatti ed interessati a partecipare al *focus group*); successivamente è stata inviata una lettera d'invito con allegato un documento di consultazione. Di seguito si riportano le domande rivolte ai partecipanti all'incontro.

#### **Domande**

Quali sono, in ordine di priorità, le esigenze dei vostri associati rispetto alla vita autonoma o indipendente, con specifico riferimento alle forme abitativo-residenziali?

Quale tipologia di disabilità è a vostro giudizio più interessata ad una vita autonoma ed indipendente.

È quantificabile il numero di disabili della tipologia rappresentata dalla vostra associazione, potenzialmente interessati ad una vita autonoma ed indipendente?

Siete a conoscenza di interventi strutturali e non, realizzati o sviluppati sul territorio regionale, per favorire la vita autonoma ed indipendente attraverso forme abitativo-residenziali? Se sì, potete descriverli succintamente?

Siete a conoscenza di interventi di successo realizzati in altre regioni relativi a soluzioni abitativo-residenziali in grado di favorire la vita autonoma e indipendente dei disabili?

La vostra associazione si è fatta promotrice di interventi, indagini, studi, o ricerche relativi alle soluzioni utili per favorire la vita indipendente? Se sì, quali sono le principali indicazioni che emergono da tali studi? In particolare, si possono identificare le fonti di finanziamento per i vari interventi proposti?

#### **Opzioni**

Rispetto alle tre ipotesi di opzioni regolative, quale ritenete di maggiore utilità per la problematica in esame?

Ritenete che, alla luce della vostra esperienza professionale, siano da proporre altri interventi? Se sì, potreste esporli sinteticamente?

Fonte: rielaborazione di dati Iref – Mipa.

### 3.5.5 Tavoli di esperti

I tavoli permanenti di esperti rappresentano una modalità di consultazione con un gruppo chiuso di *stakeholders*<sup>89</sup>, i quali partecipano di volta in volta ai tavoli istituiti dall'amministrazione per la discussione di tematiche oggetto di intervento. I tavoli possono essere *tematici* o *generali*, nonché *permanenti* o *temporanei*.

Si tratta di una particolare modalità di consultazione che presenta caratteristiche molto simili alla concertazione, sia perché tende a "chiudere" l'accesso ai rappresentanti di categorie che non siano riconosciuti all'interno del tavolo, sia perché, ponendo in relazione sempre gli stessi soggetti, tende a ridurre l'indipendenza dell'amministrazione nel prendere la decisione finale in merito all'intervento.

Ai tavoli di esperti per le consultazioni fanno ricorso organismi quali l'**Ocse** e la **Commissione Europea**<sup>90</sup>.

<sup>89</sup> Cfr. Rapporto di *benchmark*.

<sup>90</sup> *Ibidem*.

Può essere opportuno convocare tavoli di esperti, anche temporanei, per favorire l'elaborazione di opzioni normative in casi di particolare urgenza o quando l'amministrazione preferisca pervenire a soluzioni concordate, attraverso modalità più rapide rispetto a una consultazione. In quest'ultimo caso, la selezione delle categorie ammesse al tavolo deve essere attenta all'inclusione e alla **rappresentatività**. La bassa accessibilità che questa tecnica di consultazione comporta non deve, infatti, costituire un mezzo per escludere dalla "negoziazione" categorie rilevanti di soggetti interessati.

Qualora si opti per tavoli permanenti, l'amministrazione dovrà avere cura di aggiornarne periodicamente la composizione, in modo tale che essa continui ad essere rappresentativa del pubblico al quale gli interventi di settore sono rivolti.

### 3.5.6 *Notice and comment*

Il *notice and comment* è una forma di consultazione con la quale si mira a ottenere informazioni generali sulla posizione di alcuni soggetti rispetto a una regolazione in corso di elaborazione, coinvolgendoli attraverso la pubblicazione di un "Documento di consultazione" e chiedendo loro che rispondano entro tempi stabiliti. Il *notice and comment* si realizza attraverso i seguenti passaggi:

1. la pubblicizzazione (ormai prevalentemente via *web*) di un documento di consultazione contenente le opzioni d'intervento che siano state già elaborate e i problemi più rilevanti (*notice*);
2. l'invito (che può essere rivolto a specifici soggetti, ma di solito è generalizzato) a far pervenire risposte, commenti, osservazioni scritte a partire dal documento pubblicato (*comment*);
3. l'utilizzo delle indicazioni ottenute per l'orientamento e la definizione degli interventi (scelta dell'opzione d'intervento preferibile).

Il *notice and comment* andrebbe realizzato successivamente alla definizione delle opzioni d'intervento, indicando le regole e le modalità di sua attivazione e realizzazione.

Prospetto 3-11 I siti per le consultazioni

Le informazioni da rendere disponibili, che in generale dovrebbero essere riportate all'interno di uno **spazio web** dedicato al **notice and comment**, sono<sup>91</sup>:

- } l'indicazione della **data** di apertura e chiusura delle consultazioni;
- } la **descrizione sintetica** della consultazione (obiettivi e ambito di riferimento);
- } le **categorie**, associazioni e gruppi di riferimento coinvolti nella consultazione (eventuale lista di coloro che sono chiamati a partecipare);
- } i **link/percorsi guidati** con cui poter accedere a documenti, materiale d'interesse ecc.;
- } le **informazioni circa lo stato** della consultazione (in corso oppure conclusa);
- } la **road map** indicativa del provvedimento per il quale si svolge la consultazione (dall'avvio del processo di regolazione all'adozione);
- } (per le consultazioni concluse) la **pubblicizzazione** dei risultati della consultazione.

Le **Autorità indipendenti** utilizzano frequentemente il *notice and comment* per le loro consultazioni<sup>92</sup>, sebbene in maniera diversificata. In particolar modo, ne fanno uso l'Aeeg, la Consob, l'Agcom e la Banca d'Italia.

<sup>91</sup> La lista non è da considerarsi esaustiva. È possibile inserire sul sito informazioni più o meno dettagliate che variano a seconda della durata della consultazione, dei destinatari, del grado di strutturazione della procedura ecc.

Prospetto 3-12 Documento di consultazione per un *notice and comment*. Caso "Tutela della proprietà intellettuale" (Regione Lombardia)

### 1. FINALITA' DELLA CONSULTAZIONE

Con questa consultazione la regione intende **raccogliere l'opinione** di soggetti a vario titolo interessati al tema della tutela della proprietà intellettuale sulle **possibili alternative d'intervento individuate dall'amministrazione**, nonché **informazioni e dati** utili ai fini di una più compiuta valutazione dei relativi effetti attesi.

### 2. LA SITUAZIONE ATTUALE

Le violazioni della proprietà intellettuale costituiscono un insieme di manifestazioni diverse, anche dal punto di vista giuridico, tutte però espressione di pratiche che ledono primari interessi di carattere economico e sociale. La diffusione di prodotti contraffatti a bassa qualità ha evidenti riflessi in termini di immagine del sistema produttivo italiano nel suo complesso, tutela della salute, dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché effetti sui diritti sociali e sull'occupazione. Inoltre, la stessa incide sulla capacità delle imprese di conquistare e mantenere quote di mercato e rappresenta una grave illegalità.

Quantificare nel dettaglio il fenomeno della contraffazione e della pirateria è impossibile, così come è impossibile definirne nel dettaglio i relativi rischi. Secondo il Counterfeiting Intelligence Bureau istituito dalla Camera di Commercio internazionale il valore delle merci contraffatte oscillerebbe fra il 5-7% del commercio mondiale per un valore di 200-300 miliardi di Euro all'anno. Nell'ultimo decennio (1993-2003) vi è stato un incremento del 1.700% della contraffazione a livello mondiale [dati *Indicam*], l'Agenzia delle Entrate evidenzia un vertiginoso aumento del valore dei sequestri di prodotti contraffatti che sono passati da 3,5 ml. di Euro dell'anno 2001 a 24,5 ml. di Euro nel 2002; il 70% della produzione avviene nel sud-est asiatico e il restante 30% proviene dal bacino del Mediterraneo, con una forte penetrazione tra le due aree d'origine [dati *Indicam*].

L'intervento regolativo intende rispondere in primo luogo a un'esigenza di carattere economico, legata all'insufficiente tutela dei frutti della capacità imprenditoriale.

In Italia, la tutela della proprietà intellettuale è diffusa a livelli nettamente inferiori agli standard europei: le domande per strumenti di protezione interessano il 6% delle imprese, con valori che si attestano a circa la metà di quelli registrati in Germania (11%) e in Francia (14%) [dati *Eurostat*].

Anche nella richiesta e acquisizione di brevetti internazionali le imprese italiane presentano valori inferiori a quelli di altri paesi europei avanzati. [...].

L'intervento intende rispondere anche a un'esigenza di tipo sociale: la salvaguardia della competitività delle imprese rispetto all'aggressione commerciale dei prodotti contraffatti si traduce, infatti, in un aumento, o quantomeno nel mantenimento, dei livelli occupazionali. Al riguardo, si segnala che la perdita stimata di posti di lavoro derivata da prodotti contraffatti ammonta a 270.000 unità a livello mondiale nell'ultimo decennio, di cui 125.000 nella Comunità europea [dati *Indicam*].

### 3. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO REGOLATIVO

L'intervento regolativo in esame intende contribuire al raggiungimento di due finalità di carattere generale: il sostegno alla competitività delle imprese operanti nel territorio della regione e la tutela dei consumatori dai danni derivanti dalla contraffazione delle merci.

Più in particolare, gli obiettivi specifici che la Regione intende perseguire sono i seguenti:

Promuovere la diffusione della brevettazione e della registrazione dei marchi tra le imprese operanti nel territorio regionale.

Contrastare la contraffazione delle merci.

**Sono state quindi sottoposte ai consultati 11 diverse proposte sulle quali esprimersi.**

**Per ogni proposta è stato chiesto un giudizio sintetico – sotto forma di punteggio da 0 a 20 non ripetibile – ed è stata posta una domanda aperta relativa alla motivazione del giudizio espresso.**

Esempio di proposta e relativo quesito:

Proposta X

"Realizzare punti di assistenza (*help desk*) all'interno di eventi e manifestazioni fieristiche diretti a fornire alle imprese informazioni sulle procedure di brevettazione nazionali, europee e internazionali".

Come giudica questa proposta?

(Inserire un punteggio da 0 a 20)

2.2 Per quali motivi?

Fonte: rielaborazione di dati Iref – Mipa.

<sup>92</sup> Come messo in evidenza da Raiola, op. cit., e nel *Rapporto di benchmark*.

### 3.5.7 *Indagini statistiche*

Alcuni cenni occorre infine riservare alle indagini statistiche, trattate in modo più approfondito nell'Allegato 1. Queste tecniche, generalmente rivolte ad un campione di soggetti appositamente selezionato, richiedono un maggiore impegno di risorse umane ed economiche, variabile secondo la modalità di rilevazione prescelta (intervista frontale, Capi, Cati, Cawi). In ogni caso, possono risultare assai utili nell'ambito delle analisi e verifiche d'impatto della regolazione e anche quale autonomo strumento di consultazione.

I profili che saranno analizzati riguardano soprattutto le fasi tipiche delle indagini statistiche e le possibili implicazioni operative, la cui conoscenza è utile per governare il processo di realizzazione di queste indagini, in generale affidata a operatori specializzati.

Infatti, sia nell'interno di gruppi multidisciplinari, dove saranno comunque presenti le competenze specialistiche, sia nell'interazione con specialisti esterni, si dovrà essere in grado di assumere un ruolo dialettico e di orientare le indagini alle finalità dell'analisi di impatto.

## Capitolo 4 - Attuazione, monitoraggio e valutazione ex post

### Introduzione

Rendere più efficaci norme e politiche pubbliche è obiettivo ampiamente condiviso e ribadito a tutti i livelli di *governance*, da quello europeo al livello locale, soprattutto in questi tempi di finanza pubblica restrittiva e vincolata. Ciò richiede che le politiche e le norme siano fondate e mantenute su valutazioni affidabili e trasparenti, che riducano il rischio di norme poco efficaci se non addirittura controproducenti, ma che, promuovendo una maggiore consapevolezza e una più ampia trasparenza, aiutino ad aumentarne l'efficacia ed a progettarne di nuove migliori.

L'attenzione prevalente delle assemblee legislative, degli esecutivi, degli *stakeholders* e degli analisti si è rivolta, ancora negli anni più recenti, soprattutto alle valutazioni *ex ante* di impatto della regolazione, molto meno frequentemente alle verifiche *in itinere*, nel corso del processo di attuazione, e a quelle *ex post*, riferite all'impatto sui destinatari, cioè all'efficacia della regolazione introdotta.

In effetti, le valutazioni *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* non declinano una reale successione temporale nel ciclo della regolazione (Ocse, 1997), poiché la revisione di una norma o la progettazione di una nuova prendono necessariamente spunto dalle evidenze via via accumulate relativamente all'implementazione, al funzionamento e agli effetti della normativa esistente, da confermare, revisionare o rimpiazzare. È emblematico che l'Ocse le indichi con lo stesso acronimo RIA sia la *Regulatory Impact Analysis* sia il *Regulatory Impact Assessment*, argomentando, all'interno della caratterizzazione ciclica della regolazione, nel modo seguente: "la classificazione *ex ante* ed *ex post* è effettuata soltanto per motivi espositivi poiché l'analisi *ex ante* deve basarsi necessariamente su studi *ex post* riferiti ai fallimenti dell'intervento di regolazione o sul suo costo eccessivo" (Ocse, 2009).

La valutazione *ex post* è oggi considerata e rappresenta, dunque, l'innescò del ciclo della regolazione.

La Commissione europea ha assunto lo stesso orientamento e lo ha formalizzato nelle più recenti "Comunicazioni"<sup>93</sup>; lo testimonia il passaggio, non soltanto formale, dalla strategia della *better regulation* a quella della *smart regulation*, cioè dalla semplificazione e miglioramento della qualità formale delle norme all'attenzione verso le loro funzioni, anche di promozione dello sviluppo, nel contesto sociale ed economico (COM(2010) 543). La valutazione diviene, quindi, leva strategica della regolazione e strumento per la programmazione normativa. Con la comunicazione appena citata, la Commissione ha fatto un ulteriore passo avanti, anche in questo caso non soltanto formale, proponendo un nuovo strumento, il *fitness check*, valutazione di interi corpi normativi settoriali, per verificare se "... il quadro normativo per un dato ambito di azione risulti adeguato all'obiettivo perseguito e cosa occorra eventualmente modificare"<sup>94</sup>; inoltre, "Il loro scopo è quello di individuare eccessi di oneri amministrativi, sovrapposizioni, lacune, incoerenze e/o misure obsolete che si fossero accumulati nel tempo e aiutare a identificare l'impatto cumulativo della legislazione settoriale in essere. I risultati serviranno come base per le politiche pubbliche relative alla costruzione del nuovo quadro normativo. I controlli di idoneità non sono destinati a sostituire le "tradizionali" valutazioni".

<sup>93</sup> Commissione Europea, "Smart regulation in the European Union", COM(2010) 543 def., Bruxelles, 8 ottobre 2010; "Regulatory Fitness", COM(2012) 746 def., Strasburgo, 12 dicembre 2012

<sup>94</sup> Il *fitness check* non è assimilabile all'analisi della "opzione zero", la così detta *baseline*, ma orienta a una prospettiva strategica, in modo da progettare i provvedimenti che saranno adottati successivamente secondo un disegno e lungo un percorso coerenti, seppure duttili, in relazione all'evoluzione della società e dell'economia e specialmente dei bisogni dei cittadini, delle imprese, dei soggetti collettivi e delle stesse istituzioni.

Si evidenziano, negli obiettivi della Commissione, un'interazione stretta fra valutazione *ex ante* e verifica *ex post* e un avvio al superamento di approcci particolari, riferiti a singoli provvedimenti. Alla fine del 2012 la Commissione ha varato il programma REFIT, *Regulatory Fitness and Performance Programme*, con lo scopo di "eliminare i costi regolatori non necessari e assicurare che il corpo della legislazione dell'Unione europea rimanga appropriato allo scopo." (COM(2012) 746). Il programma pluriennale "è reso necessario dalla difficile situazione economica, la quale esige che la legislazione europea sia maggiormente efficiente ed efficace nel raggiungere gli obiettivi di politica, dimostrando un chiaro valore aggiunto, producendo tutti i benefici al minimo costo e rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità". Il programma REFIT poggia sui primi esiti dell'iniziativa *fitness checks*, varata nel 2010, della quale già si è detto, che viene confermata ed ampliata, e incorpora anche ABR (*Administrative Burden Reduction Programme*)<sup>95</sup>: in una visione integrata di analisi di impatto, valutazione *ex post* e consultazione, viene affermato il principio "in primo luogo la valutazione *ex post*", che deve precedere in ogni caso la proposizione di nuove norme. Tutti gli attori rilevanti, e in primo luogo Parlamento e Consiglio, sono chiamati a condividere la missione di produrre e implementare la *smart regulation* nell'Unione europea. I Paesi membri sono chiamati a svolgere la loro parte, coinvolgendo i diversi livelli di governance in cui sono articolati.

Analogo per alcuni versi al *fitness check* proposto dalla Commissione europea può essere considerata la RAER, *Retrospective Analysis of Existing Rules*, introdotta negli Stati Uniti con l'*Executive order* n. 15563 del 18 gennaio 2011, *Improving Regulation and Regulatory Review*, dal presidente Obama. Con i successivi *memorandum* del 2 febbraio 2011 e del 26 ottobre 2011 sono state dettate le regole per l'effettuazione della REAR e ne è stato precisato l'obiettivo: individuare le norme che, nel corso del tempo, si siano rivelate inefficaci e onerose in modo ingiustificato per i cittadini, le imprese e le stesse pubbliche amministrazioni; soprattutto, dare indicazioni sui miglioramenti possibili della normativa vigente; attuare un "processo continuo di scrutinio delle regole esistenti"<sup>96</sup>.

La tradizionalmente limitata attenzione alle valutazioni *ex post* della regolazione ha determinato la produzione di un ridotto numero di analisi di campo. L'emergere recente di indicazioni specifiche da parte delle istituzioni internazionali e sopranazionali, la disponibilità di esperienze in alcuni paesi di più consolidata esperienza (Regno Unito, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda, Canada), l'accresciuta consapevolezza dell'esigenza da parte degli esecutivi e delle assemblee elettive, la richiesta sempre più pressante degli *stakeholders* e dei media, produrranno, auspicabilmente, un aumento importante di approfondimenti teorici e di applicazioni sulla valutazione dei risultati della regolazione.

Le metodologie, le tecniche e gli strumenti della valutazione *ex post* della regolazione hanno avuto una significativa evoluzione nel corso del tempo. Tre strumenti valutativi risultano attualmente prevalenti: la VIR (Verifica di Impatto della Regolazione); le *sunset rules* (norme tramonto); le clausole valutative.

La valutazione, parte integrante del ciclo della regolazione, si pone come obiettivi il miglioramento delle politiche attuali e future ed una migliore allocazione delle risorse e consiste in un processo – per quanto possibile – obiettivo e trasparente di conoscenza su come e in che tempi una norma (o una politica pubblica) viene attuata, su quali effetti (previsti e non previsti, desiderati e non desiderati) vengono prodotti e su come, perché e per chi.

<sup>95</sup> Programma d'azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'U.E. (COM 2007 -23)

<sup>96</sup> Tutte le innovazioni riferite alla regolazione introdotte in tempi recenti negli Stati Uniti sono riconducibili all'iniziativa dell'OIRA, *Office of Information and Regulatory Affairs*.

La valutazione deve configurarsi come un processo continuo che prende avvio, unitamente al monitoraggio, sotto forma di valutazione *in itinere*, che, inizialmente rivolto alla valutazione degli aspetti legati all'implementazione istituzionale, normativa ed organizzativa, si rivolge successivamente agli aspetti procedurali, quindi alla valutazione degli *output*, man mano che questi vengono prodotti, trasformandosi e avvicinandosi ad una piena valutazione *ex post* che metta in conto anche gli impatti (*outcome*).

Il processo valutativo "continuo" risponde, quindi, alla fondamentale esigenza dell'Amministrazione (e del *policy maker*) di controllare che il'implementazione/attuazione di una norma si muova secondo le previsioni, che i risultati, man mano che si producono o che possono essere previsti, siano anch'essi in linea con le medesime previsioni e che eventuali scostamenti possano essere, se possibile, corretti per tempo, ovvero determinare provvedimenti più radicali anche in relazione all'efficiente impiego delle risorse.

Naturalmente la valutazione *in itinere*, così concepita, andrà progettata con riferimento alle caratteristiche dell'intervento normativo, a principi di proporzionalità e, scandendone la periodicità temporale, tenendo ben presenti i relativi costi e tuttavia cercando di garantire i *feedback* necessari e comunque utili per apportare eventuali tempestivi correttivi.

L'esigenza della VIR è espressa, in generale, dagli esecutivi che sono anche chiamati a svolgerla (o a farla svolgere). Tuttavia, soprattutto nei paesi di *civil law*, come il nostro, le norme fanno comunemente riferimento a principi valoriali di carattere generale, non precisando gli obiettivi e semmai lasciandone l'indicazione alla sede regolamentare<sup>97</sup>. Inoltre, in questi stessi paesi, c'è resistenza alla valutazione *ex post*, poiché da una parte c'è una forte "presunzione di efficacia", dall'altra, la valutazione è vista piuttosto come esame del proprio operato (del *policy maker* come dell'Amministrazione) che come parte normale e naturale di una politica, occasione di conoscenza e apprendimento per migliorare, di responsabilizzazione e trasparenza, di motivazione, discussione pubblica e giustificazione dell'uso di risorse pubbliche, in uno, di buon governo.

Tuttavia, gli esecutivi sono divenuti sempre maggiormente consapevoli della provvisorietà della regolazione in un contesto globale e fortemente dinamico. Inoltre, i responsabili politici hanno sperimentato spesso l'inerzia degli apparati amministrativi nel concludere gli interventi attivati e, al contrario, la resistenza a mantenerli in esercizio anche se abbiano rallentato o cessato la loro efficacia. Si è perciò ricorsi alle così dette *sunset rules*. Esse impongono che la norma cessi di avere effetto quando non sia più necessaria rispetto allo scopo che si era prefisso (*review clause*), oppure quando sia trascorso il tempo predeterminato, assegnato alla sua vigenza (*sunset clause*). Si tratta di un auto-orientamento degli esecutivi a un'azione continua di monitoraggio del funzionamento di una regolazione, per comprenderne gli effetti durante la vigenza e alla sua conclusione, in modo da poter eventualmente intervenire con una nuova normativa, avendo fatto tesoro dell'esperienza precedente. Le *sunset rules* sono frequenti nei paesi anglosassoni e specialmente nel Regno Unito<sup>98</sup> e in Australia. In Italia un esempio (forse unico) è costituito dalla legge 27 dicembre 2007, n. 69, della Regione Toscana.

Le clausole valutative rappresentano una terza tipologia della valutazione *ex post*, frequente nell'esperienza statunitense e voluta e introdotta in Italia nella legislazione regionale. Nell'"Accordo fra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione" del marzo 2007,

<sup>97</sup> Diverso è il caso dei paesi di *common law*, tipicamente anglosassoni, dove la specificazione degli obiettivi è il motore stesso della regolazione

<sup>98</sup> HM Government (2011).

all'articolo 7, vengono definite come "uno strumento di valutazione *ex post* delle leggi consistente in uno specifico articolo dell'atto normativo, che conferisce un mandato esplicito al Governo e alle giunte regionali a elaborare e a comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie sia a conoscere i tempi, le modalità attuative e le eventuali difficoltà emerse in sede di attuazione, sia a valutare le conseguenze dell'atto normativo sui destinatari diretti e la collettività". Le clausole devono essere molto dettagliate, talvolta anche riguardo alle metodologie da adottare, in modo da evitare che l'informazione resa dagli esecutivi sia formale e burocratica.

Il processo cognitivo alla base della valutazione, che si sostanzia anche nella consultazione, indispensabile per ampliare il quadro informativo e innescare una positiva dialettica del confronto, incrementa qualitativamente e rilevantemente il livello di credibilità, trasparenza e responsabilità del processo decisionale, con ciò migliorando anche l'efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche. Per queste ragioni è ormai un principio di razionalità dell'azione amministrativa che il processo valutativo sia incardinato nel processo attuativo della norma, che ne sia, cioè, parte essenziale e normale, e che lo stesso sia nelle responsabilità della struttura amministrativa precedente. Non è infatti più giustificabile, in ragione degli strumenti messi a disposizione dalla rete e della relativa agibilità a costi radicalmente abbattuti, che l'amministrazione precedente, come nave senza rotta, non abbia compiuta contezza dell'avanzamento e dei risultati dell'impatto attuativo man mano che si producono.

Per concludere, è auspicabile un atteggiamento aperto ad una più ampia conoscenza in merito al "funzionamento" della norma, che consenta di sostenere adeguatamente decisioni di conferma, modifica, abrogazione.

#### 4.1 Il monitoraggio e il processo valutativo nel ciclo della regolazione



Come è stato messo in evidenza nei precedenti capitoli di questa guida, ogni strumento per il miglioramento della qualità della regolazione trova appropriata collocazione lungo il ciclo della regolazione.

A questo punto del ciclo della regolazione i quesiti che si pongono sono: la norma o la *policy* vengono coerentemente declinate ed attuate? Gli effetti

voluti si stanno verificando? Sono proporzionati alle risorse investite? Vi sono effetti non desiderati o non previsti? In uno, la norma/*policy* sta funzionando secondo gli intenti in essa riposti dal decisore politico?

A questi quesiti/esigenze rispondono gli strumenti del monitoraggio e dei processi valutativi che intervengono dopo che una norma/politica pubblica sia stata approvata e ne sia stata avviata l'attuazione.

I processi valutativi riguardano sia la fase dell'attuazione sia la fase di compiuta realizzazione degli effetti dell'intervento; nel primo caso si parla di valutazione *in*

*itinere* (o valutazione di processo), nel secondo caso di valutazione *ex post* o semplicemente di valutazione (VIR).

L'intero processo valutativo è alimentato dal monitoraggio dell'attuazione e degli effetti della norma.

## 4.2 Il monitoraggio

Il monitoraggio misura periodicamente l'avanzamento (*progress*) di una norma mediante la rilevazione di dati quali-quantitativi relativi all'andamento di determinati indicatori, individuati possibilmente già in fase di definizione della norma o della *policy*.

Senza monitoraggio diventa difficile:

- gestire la regolazione dopo averla "pensata", soprattutto rispetto alla logica d'intervento;
- proporre cambiamenti e comunque intervenire.

Questa è la base di quello che si chiama *results-based (performance) monitoring*. Il seguente prospetto restituisce le differenti declinazioni del monitoraggio e le domande valutative alle quali esse rispondono.

Prospetto 4-1 Diverse tipologie di monitoraggio

	Oggetto di analisi
<b>Monitoraggio Normativo</b>	Declinazioni normative e/o amministrative necessarie per rendere effettiva la norma
<b>Monitoraggio Istituzionale</b>	Attuazione della norma/policy ai diversi livelli di governo e coerenza con il disegno originario
<b>Monitoraggio Organizzativo</b>	Adeguatezza delle risorse umane e delle strutture deputate all'attuazione, in termini di quantità, qualità, modalità organizzative, coerenza comportamentale e gestionale.
<b>Monitoraggio Procedurale</b>	Avanzamento, coerenza procedurale e coerenza con target definiti <i>ex ante</i>
<b>Monitoraggio degli Output</b>	Avanzamento delle realizzazioni previste in termini quantitativi, qualitativi e temporali
<b>Monitoraggio degli Outcome</b>	Avanzamento degli impatti (previsti ed eventualmente inattesi) e dei risultati della policy

## 4.3 Gli indicatori di monitoraggio

Per il monitoraggio risulta fondamentale la definizione e l'utilizzo di opportuni **indicatori**, che consentano di tracciare l'avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi.

Altrettanto importante nel processo attuativo e nel monitoraggio è l'utilizzo di **specifiche forme di consultazione** (es. *panel*) che consentano di allargare il campo di indagine sull'implementazione di una norma e sul suo funzionamento, campo inizialmente ristretto alla rilevazione dei soli indicatori strettamente connessi al sistema degli obiettivi. Il processo attuativo richiede, infatti, la costante verifica dell'insorgenza di effetti anche non desiderati o non previsti, quali ad es. eccessi di costi/oneri di regolazione, sia per la PA che per i destinatari della norma. Tali aspetti potranno essere colti e monitorati solo attraverso specifiche forme di consultazione allo scopo individuate, programmate e poste in essere.

**Nel caso in cui la VIR sia stata preceduta da AIR**, gli indicatori di monitoraggio faranno diretto riferimento agli obiettivi e ai corrispettivi indicatori di *outcome* che erano stati individuati in fase di analisi *ex ante*. Naturalmente, sarà sempre possibile rivedere o correggere gli indicatori, sulla base di modifiche intervenute in fase di adozione della norma, oppure per perfezionarne l'efficienza.

**Nel caso in cui la VIR non sia stata preceduta da AIR**, gli indicatori di monitoraggio andranno individuati e selezionati prima possibile rispetto all'entrata in vigore della regolazione. È opportuno, infatti, che l'attività di monitoraggio degli indicatori sia avviata al più presto, in modo da individuare eventuali alterazioni e risultati anomali in una fase non troppo avanzata ed eventualmente impostare una sessione di valutazione specifica che consenta di mettere in luce i fattori "di disturbo" rispetto al raggiungimento degli obiettivi di *policy*. Ciò richiede la ricostruzione del quadro motivazionale della norma e l'identificazione/definizione degli obiettivi e dei risultati previsti/attesi dal legislatore, in modo da offrire un riferimento chiaro alle fasi successive e soprattutto identificare esattamente ciò che dovrà essere valutato. Un metodo per definire gli obiettivi e i risultati attesi è quello di sviluppare un **modello logico dell'intervento** ("teoria del programma") che ricostruisca relazioni e rapporti tra obiettivi dichiarati, risorse, processi, attività, risultati e impatti<sup>99</sup>.

La **scelta degli indicatori**, che avvenga in fase di AIR o meno, deve seguire criteri di efficienza, oggettività e scientificità, così da garantire il grado di misurazione degli obiettivi che si intende perseguire mediante la regolazione. Laddove possibile, è preferibile fare ricorso a indicatori quantitativi la cui misurazione sia diretta e immediata. Il ricorso residuale a valutazioni di tipo qualitativo deve avvenire con la più ampia "oggettività" da parte del rilevatore.

Come vedremo per la "ricerca" valutativa anche per il monitoraggio va prevista una **fase di progettazione** del sistema degli indicatori, che metta in conto oltre alla domanda conoscitiva, anche le risorse disponibili sotto il profilo finanziario, organizzativo e professionale.

Nel prospetto 4.2 sono indicati alcuni riferimenti metodologici che dovrebbero guidare la costruzione di indicatori di *outcome*.

---

<sup>99</sup> Per le caratteristiche degli obiettivi si veda la Fig. 2.2

Prospetto 4-2 Principali caratteristiche degli indicatori di *outcome*

La specificità e l'uso di indicatori di risultato devono riflettersi nei principi metodologici che tali indicatori devono soddisfare. Lo schema previsto dalla Quinta relazione sulla Coesione suggerisce le seguenti caratteristiche per gli indicatori di *outcome*:

- a) **Ragionevoli** ossia gli indicatori devono essere capaci di catturare l'essenza di un impatto e, in base a argomentazioni ragionevoli, evidenziare quali aspetti possono e non possono essere rappresentati dagli stessi;
- b) **Normativi**, ossia aventi un'interpretazione chiara, riconosciuta ed univoca (cioè deve esserci accordo sul fatto che una variazione in una direzione particolare o entro un determinato intervallo è da interpretarsi in modo favorevole o sfavorevole);
- c) **Robusti** statisticamente e analiticamente validi, e, per quanto possibile, conformi agli standard riconosciuti metodologicamente a livello internazionale;
- d) **Correlati** in modo diretto alle azioni previste dalla politica per la cui valutazione sono utilizzati;
- e) **Realizzabili**, costruibili, per quanto possibile, utilizzando i dati disponibili. La loro costruzione non deve imporre un onere eccessivo per l'Amministrazione, le imprese e i cittadini, il loro costo deve cioè essere proporzionale alla domanda conoscitiva;
- f) **Discutibili**: apertamente e tempestivamente disponibili ad un vasto pubblico, al fine di garantire un dibattito pubblico aperto anche al fine di una loro motivata revisione quando necessario motivato

Fonte: Barca F. McCann P., 2011, *Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in eu cohesion policy*

#### 4.4 La valutazione *in itinere* ed *ex post*

Il processo valutativo è destinato innanzitutto a dare risposte a quesiti semplici ed immediati, quali:

- La norma è stata attuata bene?
- Quali sono state le sue conseguenze?
- Le conseguenze sono state coerenti con le attese?
- I risultati osservati sono effettivamente conseguenza della politica posta in essere?
- Ha generato valore proporzionato alle risorse impegnate?
- Ha generato benefici per i destinatari?
- Ha generato conseguenze non previste?
- Può essere migliorata?

Peraltro, non affrontare un processo valutativo potrebbe associare concreti rischi quali:

- Il mantenimento di una norma scarsamente efficace e costosa;
- Conseguenze negative non previste e non rilevate (es. eccesso di costi amministrativi o di adeguamento);
- Non apportare miglioramenti facilmente applicabili con elevati benefici.

La valutazione è dunque parte integrante del ciclo della regolazione e consiste in un processo obiettivo che si pone come obiettivi il miglioramento delle politiche attuali e future ed una migliore allocazione delle risorse. Tale processo di conoscenza consente la definizione di

1. come e in che tempi una norma (o una politica pubblica) viene attuata;
2. quali effetti (previsti e non previsti, desiderati e non desiderati) vengono prodotti;
3. come, perché e per quali soggetti una *policy* (o norma) è stata disegnata.

**La valutazione, come viene intesa nel presente manuale, è un processo continuo che prende avvio, unitamente al monitoraggio, sotto forma di valutazione *in itinere*, che, inizialmente rivolto alla valutazione degli aspetti legati all'implementazione istituzionale, normativa ed organizzativa, si rivolge successivamente agli aspetti procedurali, quindi alla valutazione degli *output*, man mano che questi vengono prodotti, trasformandosi e avvicinandosi ad una piena valutazione *ex post* che metta in conto anche gli impatti (*outcome*).**

Il processo valutativo "continuo" risponde quindi alla fondamentale esigenza di una amministrazione di controllare che il processo di implementazione/attuazione si muova secondo le previsioni, che i risultati, man mano che si producono o che possono essere previsti, siano anch'essi in linea con le medesime previsioni e che eventuali scostamenti possano essere, se possibile, corretti per tempo, ovvero determinare provvedimenti più radicali anche in relazione all'impiego delle risorse.

Naturalmente la valutazione *in itinere*, così concepita, andrà progettata tenendo presente principi di proporzionalità e caratteristiche dell'intervento normativo, scandendo la periodicità temporale, tenendo ben presente i relativi costi e tuttavia cercando di garantire i *feedback* necessari e comunque utili per apportare eventuali correttivi. È evidente che una buona programmazione dovrà avere una necessaria flessibilità per adeguarsi alle indicazioni ed ai suggerimenti che vengono dal monitoraggio e che consentono di cogliere scostamenti e criticità meritevoli di una riflessione/ricerca valutativa specifica. La valutazione *in itinere* consente infatti di rilevare eventuali fattori interni o esterni alla *policy* stessa che possono stravolgerne o comunque alterarne gli effetti, e di cui la valutazione *ex post* può soltanto attestare la presenza. Inoltre, va sottolineata la differenza concettuale fra valutazione *in itinere* e monitoraggio.

Non c'è dubbio che monitoraggio e valutazione *in itinere*, anche se non del tutto sovrapponibili, siano strettamente legati fra loro, se non altro perché la valutazione *in itinere* prende le mosse dalle informazioni raccolte attraverso il monitoraggio, confrontandole con i risultati intermedi attesi.

Una differenza fondamentale fra monitoraggio e valutazione *in itinere* sta nella programmazione temporale: mentre la seconda, come la valutazione *ex post*, dovrebbe essere prevista e programmata preliminarmente, se possibile con specifiche scansioni temporali<sup>100</sup>, l'attività di monitoraggio non ha ragione d'essere se non opportunamente pianificata e avviata con l'adozione e l'implementazione del provvedimento (*baseline*). Essa, infatti, segue gli effetti sul fenomeno di interesse con regolarità nel corso del tempo e consente quindi di tracciare un percorso *dinamico* di implementazione della *policy*.

Dal punto di vista metodologico l'utilizzo di una *checklist*, dalla quale emergono i passaggi fondamentali dell'analisi, costituisce un rilevante ausilio nella concreta conduzione del monitoraggio e della valutazione successiva.

<sup>100</sup> Ma può anche essere effettuata senza previa pianificazione (ad esempio perché si ravvisano in corso d'opera aspetti critici nell'implementazione o alterazioni sopraggiunte).

Prospetto 4-3 Checklist per la predisposizione di una valutazione *ex post*

- A. chi sono i destinatari della *policy*?
- B. in che modo è stata attuata l'opzione di regolazione? la regolazione è risultata effettivamente chiara e accessibile ai destinatari?
- C. quali erano i risultati attesi della *policy* al momento dell'adozione?
- D. qual è la situazione effettiva dopo l'intervento? quali e quanti sono stati i vantaggi effettivamente conseguiti dai destinatari e quali gli svantaggi?
- E. i dati disponibili per indicare la situazione effettiva sono pertinenti, sufficienti, attendibili?
- F. hanno operato fattori, imprevisi al momento dell'adozione, tali da impedire o ridurre l'efficacia della *policy*?
- G. hanno operato fattori estranei alla *policy*, tali da favorire la modificazione auspicata della realtà oggetto di intervento?
- H. l'implementazione è stata coerente con le previsioni della *policy*?
- I. i risultati attesi sono stati raggiunti?
- J. se sì, tale effetto è da addebitarsi prevalentemente alla *policy*?
- K. se no, tale insuccesso è da addebitarsi prevalentemente alla *policy*?
- L. se i risultati attesi sono stati conseguiti, la *policy* va soppressa o mantenuta?
- M. se i risultati attesi non sono stati conseguiti, la *policy* va soppressa o riformata?
- N. se la *policy* va riformata, quali indicazioni derivano dalla valutazione *ex post*?

#### 4.5 Tipi di valutazione

La valutazione, abbiamo visto, è chiamata a rispondere ad una molteplicità di domande su argomenti relativi all'attuazione di una norma, quali: come è stata attuata? ha prodotto risultati? I risultati sono stati conformi alle aspettative? I risultati conseguiti giustificano i costi? I risultati sono conseguenza di interventi in diversi settori convergenti verso obiettivi comuni? Ma anche a domande relative al processo di attuazione in essere, quali: come viene attuata? Produce risultati non previsti? Può essere migliorata?

A queste domande valutative danno risposta diversi tipi di valutazione, non necessariamente distinti, ma caratterizzati da approcci differenti, anche temporalmente, in relazione all'avanzamento della *policy*, distinguibili, in linea di massima, in:

- **Valutazione di processo** – viene utilizzata lungo tutta la vita di una norma per fornire tempestivamente *feedback* sul fatto che la politica venga implementata e attuata coerentemente e secondo le previsioni;
- **Valutazione di impatto** – viene utilizzata per fornire prove oggettive sui cambiamenti che si sono verificati e sulla misura in cui possono essere attribuiti alla norma. La valutazione di impatto a sua volta può essere ricondotta a due grandi famiglie:
  - Valutazione empirica o sperimentale (con diversi approcci, dei quali il principale è il "controfattuale"), che si propone di verificare se una norma ha determinato e in che misura un particolare risultato attraverso "un esperimento" che mette a confronto un gruppo che è stato assoggettato alla norma con un gruppo (controfattuale) che non è stato assoggettato ("trattato") alla norma;
  - Valutazione basata sulla teoria (anche qui con diversi approcci, dei quali i principali sono la "teoria del cambiamento" e la "valutazione

realistica”) ricostruisce i percorsi logici e individua le relazioni causali tra implementazione-contesto-*input-output*-risultati-impatto.

Il punto di forza dell’approccio empirico, ove credibilmente realizzabile, sta nella capacità di isolare l’effetto di un intervento dalla molteplicità di fattori che potrebbero influenzare i risultati rilevati e quindi offrire una prova rigorosa per la valutazione degli effetti della norma/*policy*. Tuttavia, anche quando realizzabile, la valutazione empirica ben difficilmente è in grado di spiegare le eventuali differenze rilevate e come queste variano a seconda delle circostanze. Queste difficoltà possono essere superate facendo leva su un sincretismo metodologico che utilizzi, sinergicamente e proporzionalmente a risorse e tempi disponibili, i diversi metodi di valutazione.

- **Valutazione economica** – viene utilizzata per confrontare i benefici apportati dalla norma con i relativi costi (quando l’esercizio riguarda i soli costi si parla di costo-efficacia).
- **Controlli di idoneità** (*fitness check*) - affrontano la valutazione delle diverse norme che impattano su di un medesimo settore; vengono utilizzati pertanto per valutare se il quadro regolatorio di una politica di settore, ovvero, se l’insieme delle norme che comunque hanno inferenza su di un settore è idoneo allo scopo. Si caratterizzano, pertanto, per integrare i risultati di un insieme di valutazioni specifiche evidenziando eventuali collegamenti/impatti cumulativi non individuabili nelle valutazioni delle singole norme. I controlli di idoneità non sostituiscono le tradizionali valutazioni ma sono ad esse complementari e sinergici, mostrando un quadro completo ed una visione più strategica degli effetti.
- **Metavalutazione** - affronta la valutazione di norme che prevedono interventi in settori diversi, oggetto ciascuno di valutazioni specifiche. Si caratterizza, pertanto, per integrare i risultati di un insieme di valutazioni settoriali offrendo una valutazione complessiva, sinergica e maggiormente strategica della norma.

La scelta del percorso di valutazione da intraprendere e quindi del tipo di valutazione dipende ovviamente dalle domande valutative cui bisogna dare risposta, dalle caratteristiche di complessità della norma da valutare, dal momento in cui si avvia il processo di valutazione. La scelta del presente documento è stata quella di considerare il processo di valutazione in continuità con l’avvio dell’attuazione del provvedimento. È evidente, infatti, che qualsiasi processo valutativo che non voglia trovarsi a prendere atto di ciò che è accaduto intervenendo nella misurazione degli impatti quando questi si fossero già compiutamente realizzati, deve necessariamente prendere avvio dalla valutazione del processo di attuazione della norma, se non altro per accertare che questo si muova rispettando e in coerenza con la “logica dell’intervento”. Ciò comporta la presa in considerazione di questo ulteriore aspetto già all’avvio del processo di valutazione: la rappresentazione/ricostruzione della logica dell’intervento, del sistema degli obiettivi *ex ante*, dei collegamenti causali che caratterizzano logica dell’intervento ed obiettivi. La disponibilità di questo quadro di riferimento, assunto dalla valutazione *ex ante*, ove disponibile, e comunque verificato, ovvero ricostruito sin dall’avvio dell’intervento e del relativo monitoraggio, è essenziale nel processo di valutazione continua e giustifica il sincretismo metodologico cui inevitabilmente va in contro.

## 4.6 Metodi

### 4.6.1 La valutazione di processo

La valutazione di processo rileva come una norma viene implementata ed attuata e mira ad identificare i fattori che stanno influenzando queste fasi positivamente o negativamente. Essa può essere, pertanto, utilizzata per tutta la vita di una norma per fornire *feedback* tempestivi, per descrivere in modo dettagliato processi e soggetti coinvolti nell'attuazione verificando la coerenza e la funzionalità di insieme e particolare del quadro attuativo, come rilevato sul campo, con la teoria dell'intervento. Valuta inoltre gli elementi di rispondenza e di verifica del modello logico ipotizzato man mano che si producono.

La valutazione di processo, quindi, permette di fornire in maniera tempestiva risposte alle seguenti domande valutative:

- Come viene attuata la norma/*policy*? È attuata secondo le previsioni?
- Cosa ne pensano i soggetti attuatori?
- In quale contesto viene attuata?
- Quali sono gli eventuali elementi che ne ostacolano/favoriscono l'attuazione?
- Come possono essere superati eventuali ostacoli?
- L'attuazione della norma/*policy* è coerente con quanto pianificato?
- Sta funzionando il modello logico previsto?
- Vi sono differenze nell'attuazione della norma/*policy* in diversi contesti (sociali, territoriali, ecc.)?
- Sta funzionando il rapporto tra soggetti attuatori e destinatari? Cosa ne pensano? Può essere migliorato?
- La norma/*policy* sta raggiungendo i target intermedi previsti per *output* ed *outcome*?
- Quali elementi sembrano influenzare i risultati osservati in senso negativo/positivo?
- In che modo l'attuazione della norma/*policy* può essere rivista e/o migliorata?

La valutazione di processo va progettata per soddisfare molteplici esigenze di informazioni sull'attuazione di una politica, sui metodi, sui tempi, sui costi e sui risultati utilizzando dati qualitativi e quantitativi che riguardano, in modo importante e in talune fasi preminente, anche i soggetti attuatori delle medesime norme e non solo i destinatari come normalmente nelle valutazioni di impatto, configurando legami concreti con le valutazioni di impatto che implicano molto spesso la necessità di considerare le due metodologie in modo unitario.

### 4.6.2 La valutazione sperimentale: l'analisi controfattuale

Qualunque politica pubblica si prefigge il raggiungimento di certi obiettivi ufficiali.

Il **primo passaggio**, in vista della individuazione degli effetti del complesso di atti (politica pubblica) sottoposto a VIR, consiste nella **comparazione tra la situazione**

**di fatto anteriore all'intervento** (quantificata attraverso indicatori appropriati) e **quella successiva**, appunto a condizione che sia trascorso un congruo periodo di tempo dall'entrata in vigore della *policy*.

Se la situazione *ex post facto* non si discostasse da quella *ex ante*, dovremmo dedurre che (salve ulteriori verifiche) l'intervento non ha conseguito nessun effetto. Se si dimostrasse che siamo davanti a un intervento inefficace, questo andrebbe riformulato (anche a seguito della VIR).

Potrebbe anche avvenire che la situazione *ex post facto* risulti peggiorata (alla luce degli obiettivi di *policy*) rispetto alla situazione *ex ante*. Ad esempio, intendevamo far aumentare gli occupati, e questi non solo non aumentano ma piuttosto diminuiscono. Ovvero, intendevamo ridurre l'inquinamento e questo non solo non si contrae, ma piuttosto aumenta. O ancora, intendevamo incrementare il godimento del diritto alla casa, e questo in effetti non si estende, ma invece si restringe. In casi del genere è possibile che una politica erronea abbia addirittura contribuito al peggioramento dello *status quo*. Ovvero potrebbe averlo contrastato, in una certa misura, sicché avrà senso chiedersi se il peggioramento osservato sarebbe stato in effetti più grave in assenza della politica, oppure no.

Se invece osservassimo una sensibile differenza in meglio tra la situazione oggetto di intervento prima di questo e quella successiva all'intervento medesimo (rilevata dopo un congruo periodo di tempo), ciò non basterebbe a farci concludere che l'intervento è stato efficace. Infatti, una determinata modificazione avrebbe potuto prodursi comunque, a prescindere dal nostro intervento, o perché vi era già in atto una tendenza in tal senso, ovvero perché è intervenuto un altro fattore, indipendente dalla nostra *policy*.

L'affermazione dell'esistenza di effetti e la loro quantificazione richiedono, in definitiva, una **corretta imputazione causale degli effetti** stessi all'intervento oggetto di valutazione, il che abbisogna di un'**analisi c.d. controfattuale**, consistente in una qualche forma di **comparazione tra la situazione concreta dopo l'intervento e quella che si sarebbe avuta in assenza dell'intervento stesso**. Per definizione, la seconda situazione non si è realizzata, e pertanto non la si può osservare, ma si può solo ipotizzarla.

Così operando si potrà, una volta indicato l'effetto apparente di una politica pubblica, vale a dire la modificazione della situazione oggetto di intervento registrabile appunto *ex post*, poi ritagliare da esso l'effetto netto, vale a dire quel *quantum* di modificazione della realtà che va correttamente imputato all'intervento, e non ad altri fattori operanti nell'ambiente, che per loro conto producono la parte restante dell'effetto apparente. In particolare, l'effetto netto viene individuato come differenza tra il valore osservato (apparente) e quello controfattuale<sup>101</sup>.

**La strategia principe dell'analisi controfattuale è quella sperimentale**, consistente nel fare un **confronto tra un insieme di soggetti sui quali è stato indirizzato l'intervento e un secondo insieme di soggetti che non ne siano destinatari**. Andrebbero quindi costruiti almeno un gruppo "sperimentale" (il primo) e un gruppo "di controllo" (il secondo). Inoltre, tali gruppi debbono essere equivalenti tra loro, poiché se non lo fossero le differenze che eventualmente troveremo dopo il trattamento potrebbero essere in effetti dovute a terze variabili operanti nell'un gruppo o nell'altro.

**Occorre che i due gruppi, trattati e non-trattati, abbiano caratteristiche simili**, il che si ottiene formandoli per estrazione casuale (c.d. randomizzazione).

<sup>101</sup> Martini e Sisti, 2009; Martini e Trivellato, 2011; La Spina e Espa, 2011.

Oppure, è possibile accoppiare a ciascun membro del gruppo sperimentale un membro del gruppo di controllo dotato delle stesse caratteristiche. Beninteso, poiché non esistono due individui tra loro perfettamente uguali, quando diciamo che due soggetti sono dotati delle stesse caratteristiche intendiamo riferirci a un certo numero di aspetti che a nostro avviso sono importanti (ad esempio: genere, età, livello di istruzione, classe sociale dei genitori, residenza), non a tutte le loro caratteristiche. Pertanto, attraverso l'accoppiamento teniamo sotto controllo il possibile influsso di alcune variabili, ma non di tutte. Con la randomizzazione, invece, creiamo gruppi strettamente equivalenti tra loro, poiché possiamo ritenere che tutte le differenze individuali tra soggetti estratti a sorte entro il gruppo si compensino a vicenda, e diventino quindi irrilevanti. Attraverso l'esperimento su gruppi randomizzati, o comunque costruiti per accoppiamento, saremo in grado di corroborare in modo metodologicamente rigoroso l'esistenza (o l'assenza) di una correlazione causale tra il nostro intervento e la situazione rilevabile *ex post*.

Purtroppo il più delle volte è impossibile o praticamente assai difficile realizzare esperimenti siffatti. Comunque, dovendosi effettuare una VIR, in genere nel caso italiano mancano del tutto esperienze "pilota" cui riferirsi, sicché in assenza di dati relativi a un gruppo "di controllo" (sia esso randomizzato o costruito per abbinamento) saremmo appunto privi del controfattuale.

Tuttavia, non è detto che questa debba essere una conclusione inevitabile. Anzitutto, **si potrebbe ragionare attraverso una semplice logica "prima e dopo, a un solo gruppo"**. In altre parole, potremmo analizzare la situazione prima del nostro intervento, quindi rilevarla dopo l'intervento stesso (decorso un congruo lasso di tempo), e **usare la rilevazione relativa al "prima" come il controfattuale** che ci occorre. Questo modo di procedere ha un noto e grave difetto, cui abbiamo già accennato. Se ci limitiamo a considerare la situazione "prima" dell'intervento in modo acritico, senza cogliere il dinamismo che esso potrebbe racchiudere al suo interno a prescindere dal nostro "trattamento", **potremmo incorrere in una erronea attribuzione causale**. A tale problema possiamo ovviare seguendo contemporaneamente due strade. In primo luogo, **è bene arricchire le nostre conoscenze sull'impatto della politica pubblica sotto esame attraverso la consultazione** dei destinatari diretti e indiretti, dei soggetti attuatori, di altri osservatori privilegiati (ad esempio tramite interviste o *focus groups*).

In secondo luogo, **anziché** limitarci ad analizzare la situazione **"un momento prima"** dell'intervento, è sempre consigliabile, lì dove possibile, ottenere delle serie storiche di **dati rilevanti e attendibili di almeno cinque anni** (meglio se ancora più lunghe), sicché sarà possibile riscontrare, se ve ne sono, tanto tendenze già autonomamente in atto, quanto la presenza e l'entità della discontinuità rappresentata dall'entrata in vigore di una determinata politica pubblica.

In definitiva, l'analisi controfattuale è utilizzabile (e va utilizzata) nella VIR, pur riconoscendone le limitazioni e i rischi di errore, e rinunciando pressoché sempre a disegni basati su una vera e propria sperimentazione.

#### 4.6.3 La valutazione basata sulla teoria: la valutazione realistica

L'analisi controfattuale è stata criticata in quanto si concentrerebbe soltanto sul se e sul quanto un intervento è stato efficace, senza considerare perché esso è stato un insuccesso o viceversa un successo, né se ha prodotto conseguenze collaterali (quindi distinte da quelle indicate dagli obiettivi dell'intervento) inattese.

In netta alternativa all'approccio fondato sull'analisi controfattuale è stata proposta una **"valutazione realistica"**<sup>102</sup>, basata sull'idea che **i risultati (*outcomes*) prodotti da una politica dipendono a loro volta dall'interazione tra il "meccanismo" che la politica medesima pone e il "contesto" in cui essa dovrebbe operare**. Infatti, un meccanismo potrebbe diventare efficace o inefficace al variare del contesto.

Secondo i suoi fautori, la valutazione realistica, anziché chiedersi "che cosa funziona?", oppure "questa politica sta funzionando?", si domanda piuttosto "che cosa funziona per chi, in quali circostanze, sotto quali aspetti e come?".

Nello studiare i "meccanismi" **occorre tenere conto delle idee** che ispirano la *policy*, **degli individui** in essa coinvolti (destinatari, responsabili dell'attuazione, con i loro interessi, valori, punti di vista, capacità, conoscenze), **delle istituzioni e delle infra-strutture**. Ad esempio, il successo di un programma di formazione rivolto ai carcerati dipende dalle idee che lo ispirano, dalle capacità individuali dei formatori e dei discenti, dai rapporti interpersonali che si attivano tra loro, dal peso relativo che nell'istituzione-carcere viene attribuito rispettivamente alla rieducazione e alla inabilitazione attraverso la detenzione, dalla più ampia infrastruttura costituita dal sistema delle politiche di sicurezza, lavoro e *welfare*, che favorisce o viceversa ostacola il reinserimento degli ex detenuti.

Un meccanismo consiste nei fattori e nei processi che spiegano (unitamente al contesto) perché un certo intervento ha prodotto un certo risultato. Rilevano quindi le risorse (materiali, cognitive o emozionali) che una data soluzione regolativa predispone e attiva allo scopo di modificare le condotte di certi soggetti. Il funzionamento dei meccanismi è mediato dal modo in cui i soggetti coinvolti (dai destinatari agli attuatori) leggono la situazione e agiscono in essa. Esso riguarda i ragionamenti e in genere gli atteggiamenti psicologici dei soggetti coinvolti circa le scelte che sono chiamati a compiere, reagendo quando sono messi di fronte ad una nuova misura.

**Una parte essenziale della valutazione consiste quindi nell'analisi dei meccanismi, nonché delle loro modalità e condizioni di funzionamento.**

Come si è detto, un certo meccanismo può avere successo o meno a seconda del contesto in cui opera. Il contesto non ha soltanto a che fare con lo spazio fisico. A seconda dei casi possono rilevare il livello di istruzione, il reddito, i modelli culturali delle varie fasce di destinatari, le tecnologie a loro disposizione, e così via. L'analisi del contesto e se del caso dei contesti in cui la politica dovrebbe dispiegare i propri effetti è pertanto cruciale, *ex ante*, per favorirne il successo, nonché, *ex post*, per spiegarne il funzionamento.

I risultati, infine, sono le conseguenze volute e non volute dei meccanismi che operano nei diversi contesti dati.

Una politica può produrre conseguenze non volute nel proprio ambito di applicazione, generando incentivi "perversi" (nel senso di tali da favorire comportamenti antitetici rispetto alle finalità della *policy*) che scaturiscono dall'interazione tra il modo in cui la politica funziona e i processi preesistenti nella situazione oggetto di intervento. Ad esempio, l'introduzione dell'equo canone, che aveva come finalità ultima quella di consolidare il godimento del diritto alla casa, producendo incentivi perversi sia tra gli inquilini sia tra i proprietari di case, in definitiva ridusse gli alloggi disponibili e di conseguenza anche le possibilità di trovare casa per chi non poteva permettersi di comprarla o non era già locatario di un alloggio a equo canone.

Vanno anche considerate le conseguenze collaterali, ricadenti al di fuori dell'ambito di applicazione di una politica pubblica. Ad esempio, una regolamentazione in materia

<sup>102</sup> Pawson e Tilley 1997, 2004; Pawson, 2006; Pawson et al., 2004.

ambientale che rende antieconomico un certo processo produttivo, provoca la chiusura di stabilimenti industriali esistenti e ha quindi refluenze sull'aumento dei disoccupati (il che riguarderà il diverso ambito delle politiche sociali e del lavoro).

Gli elementi sulle conseguenze inattese e/o collaterali possono essere recepiti in modo casuale, o perché altre articolazioni della pubblica amministrazione ovvero gli organi di informazione o osservatori specializzati le evidenziano, o ancora perché certe categorie di cittadini si sono sentite negativamente toccate da un provvedimento.

Superando la tradizionale contrapposizione tra le metodologie (controfattuale e realistica, sopra più diffusamente descritte), si sottolinea la necessità di **coltivare un approccio integrato** rilevando, da una parte, il carattere necessariamente realistico di qualunque valutazione (che deve tener conto del contesto in cui la *policy* si esplica e delle concrete modalità operative che caratterizzano la sua attuazione) e, dall'altra, l'ineliminabile perno della ricerca valutativa costituito da un nesso di causalità.

In definitiva, la **ricerca valutativa** deve essere sempre imperniata su uno **schema causale** (ove possibile corroborato da esperimenti o esperienze pilota, comunque dalla costruzione di un qualche controfattuale), non deve **mai essere irrealistica**, deve essere sempre **vincolata alle finalità** impresse alla politica pubblica che viene valutata dai decisori muniti di un mandato democratico, **deve sempre contemplare tutte le conseguenze rilevanti, anche quelle collaterali** (riguardanti, quindi, anche situazioni e bisogni originariamente non considerati nella formulazione della *policy*).

#### 4.6.4 La valutazione basata sulla teoria: la teoria del cambiamento

La teoria del cambiamento appartiene alla famiglia delle valutazioni basate sulla teoria che pongono al centro dell'analisi il "meccanismo della *policy*". Essa si configura come uno studio sistematico dei legami tra le attività, i risultati ed il contesto di un intervento pubblico. Essa implica la specificazione di un modello teorico che, esplicitando il "come" e il "perché" una politica potrebbe indurre degli effetti specifici, viene utilizzato per guidare la valutazione. Ciò, come nel caso della valutazione realistica, è possibile indagando le relazioni causali tra contesto-*input-output*-risultati-impatti, al fine di comprendere la combinazione di fattori che ha portato ai risultati voluti o non voluti e agli impatti attesi e non attesi.

In particolare, la teoria del cambiamento si basa sulla ricostruzione della logica dell'intervento che qui prende il nome di *teoria del programma* e sulla ricostruzione del processo attuativo che qui prende il nome di *teoria dell'azione*.

Rispetto alla "valutazione realistica", tuttavia, la teoria del cambiamento pone meno l'accento sul rapporto contesto/individuo focalizzandosi sul rapporto processo di attuazione/logica dell'intervento(meccanismo).

#### 4.6.5 La valutazione economica

Una valutazione di impatto affidabile può permettere di illustrare e quantificare gli effetti generati da una *policy* (o una norma), ma da sola non sarà mai in grado di chiarire se tali effetti sono (stati) tali da giustificare l'intervento stesso.

La valutazione economica affronta tali tematiche e, in particolare, permette di valutare i benefici prodotti dall'intervento pubblico ne giustificano i costi.

Esistono diversi tipi di valutazione economica, tra i quali

- **Analisi Costo-Efficacia** (*CEA – cost-effectiveness analysis*), che considera i costi di implementazione ed esecuzione dell'intervento politico e mette in relazione tale importo con la quantità complessiva dei benefici/effetti prodotti. In tal modo si ottiene una stima del "costo per unità di *output*" (ad esempio, il costo generato dall'intervento per ogni nuovo lavoratore entrato nel mercato del lavoro);
- **Analisi Costi-Benefici** (*CBA – cost-benefit analysis*), che va oltre la CEA, definendo un valore monetario per ogni cambiamento che si verifica come effetto dell'intervento (ad esempio calcola il valore del collocamento di un nuovo lavoratore nel mercato del lavoro). In molti casi si fa generico riferimento al "*value for money*" per indicare tutti gli approcci basati sulla CBA che permettono di
  - esaminare complessivamente gli elementi che giustificano un intervento pubblico (rispondendo alla domanda: "*i benefici superano i costi?*");
  - confrontare interventi politici diversi sulla base dei costi/benefici ad essi associati.
  - quantificare il maggior numero possibile di costi e benefici di un intervento, compresi, dove possibile, gli impatti sociali ed ambientali.

Sebbene l'obiettivo generale della CBA sia quello di valorizzare anche gli impatti che non sono normalmente misurati in termini monetari, risulta di cruciale importanza la definizione delle esigenze conoscitive e degli obiettivi della valutazione in fase di programmazione dell'analisi. In caso contrario, è molto probabile che le valutazioni arrivino a fornire informazioni che, pur essendo interessanti e valide di per sé, hanno richiesto un investimento esoso per il loro reperimento, in termini di tempi e risorse impiegate, disattendendo il principio di *proporzionalità* della valutazione.

#### 4.6.6 Le Clausole valutative

Le clausole valutative sono diffuse in Italia a livello di Amministrazioni regionali. Si tratta di una previsione normativa nata negli Stati Uniti e fatta oggetto di raccomandazione da parte dell'Ocse, che si concretizza in una disposizione esplicita prevista nel corpo della norma che prescrive, ad una certa scadenza, l'effettuazione di una valutazione *in itinere* dell'intervento normativo adottato finalizzata in generale a valutare l'opportunità di aggiustamenti al testo normativo.

Attraverso le clausole valutative il Governo regionale (amministrazione esecutrice) riferisce al Consiglio o Parlamento regionale (organismo legislativo) sull'attuazione della norma, sui suoi effetti, sugli obiettivi e sui problemi emersi proponendo eventuali correttivi.

Nel processo innescato dalle clausole valutative, le Assemblee elettive riacquistano un'effettiva funzione di controllo sull'operato dell'esecutivo.

Con la previsione di una clausola valutativa, nel corpo di una norma, la valutazione non si configura più come un'opzione ma diviene essa stessa parte integrante del processo di attuazione della norma nella quale è prevista, consentendo di avviare per tempo la predisposizione degli strumenti necessari al corretto svolgimento del processo valutativo: ricostruzione e quantificazione degli obiettivi, definizione della logica dell'intervento, progettazione e implementazione del sistema di monitoraggio,

progettazione dello stesso processo valutativo, utilizzando, se disponibili, i risultati dell'AIR.

Le clausole valutative vanno formulate in modo comprensibile ed esplicito, chiarendo, per quanto possibile, obiettivi e corrispondente domanda di valutazione. Il successivo processo di valutazione andrà condotto utilizzando metodi e procedure proprie della valutazione *in itinere* ed *ex post*.

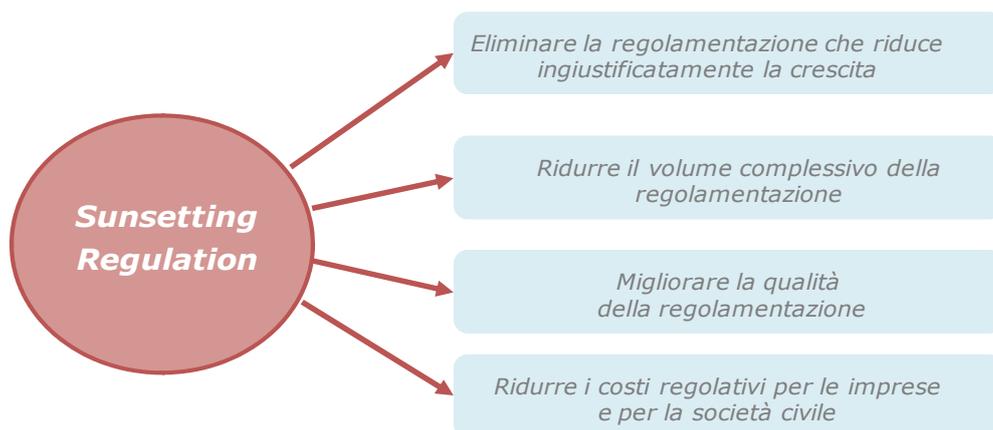
Prendendo in esame il **contesto internazionale**, il Congresso statunitense, è la patria delle clausole valutative. Lì si ha un potente apparato (*General Accounting Office*, con migliaia di ricercatori, un presidente nominato per 15 anni, un budget ragguardevole e analisi la cui imparzialità e qualità viene certificata da revisori esterni), che ha sviluppato sia un *know how* rilevante, sia prassi operative standardizzate, sia basi di dati cospicue, rilevanti e aggiornate. Valutare una *policy* significa svolgere un esercizio ben noto e codificato, cui partecipano specialisti di valutazione appositamente formati e reclutati, che applicano un approccio metodologico e "protocolli" tecnici da tempo rodati. La clausola di valutazione serve essenzialmente a verificare se, dopo un certo numero di anni, valga la pena di proseguire una data politica pubblica. L'onere della prova è qui a carico di chi intende dimostrarne la persistente utilità.

Tra le recenti novità in materia di valutazione *ex post* assume particolare rilievo la c.d. **Sunset Clause** usata negli Usa e nel Regno Unito<sup>103</sup>.

Si tratta di una clausola nella quale è contenuto un meccanismo per cui, posto un termine di efficacia delle norme, alla scadenza stabilita viene effettuata una verifica della coerenza della norma con gli obiettivi prefissati e, ove ne venga accertata l'inutilità, ovvero la disapplicazione o la scarsa efficacia, se ne dispone l' automatica abrogazione.

Il seguente prospetto mostra i principali obiettivi strategici dello strumento della *Sunset clause*.

Prospetto 4-4 - Obiettivi della *Sunsetting regulation*



Fonte: *Sunsetting Regulations: Guidance* (BIS, 2011 pag.5)

Ad esclusione di particolari circostanze, la *Sunset Clause* esplica la sua efficacia sette anni dopo l'entrata in vigore del provvedimento.

<sup>103</sup> Department for Business, Innovation and Skills, *Sunsetting Regulations: Guidance*, disponibile su <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/s/11-682-sunsetting-regulations-guidance.pdf>.

Ciascun Dipartimento deve rendere noto il proprio piano d'azione per l'inserimento di tale clausola ed eventuali eccezioni devono essere comunicate e valutate da un'apposita Commissione (*Regulatory Reform Committee*)<sup>104</sup>.

Le clausole valutative possono essere di grande ausilio sia alla manutenzione delle politiche, sia ad una loro più profonda riforma, in particolare in assenza di un efficace quadro normativo organico in materia di *better regulation*.

In Italia si rileva un unico caso di utilizzo di una Sunset Clause che riguarda la legge regionale n. 69 del 27 dicembre 2007 della Regione Toscana recante "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali".

#### Prospetto 4-5 – Sunset Clause in una legge regionale toscana

L'art. 26 della l.r. n. 69 del 27/12/2007 della Regione Toscana dispone quanto segue:

1. La presente legge è abrogata il 31 dicembre 2012, fatta salva la conclusione dei processi partecipativi già iniziati a quella data.
- 2 Nei primi tre mesi del 2012, la Giunta regionale promuove e svolge insieme al Consiglio regionale percorsi partecipativi per valutare:
  - a) l'efficacia, la diffusione e il rendimento dei processi partecipativi promossi ai sensi della presente legge;
  - b) l'opportunità di conferma o di modifica della presente legge.

La l.r. 69/2007, per il modo in cui è stata elaborata (attraverso un percorso partecipato) e per la materia che copre, ha un forte carattere sperimentale. Pertanto, è stata fissata una scadenza certa ed un percorso partecipato di valutazione dei suoi risultati nei mesi precedenti l'abrogazione, in modo da decidere sull'eventualità di una sua conferma, di possibili modifiche o della sua naturale decadenza laddove non si riscontrino ricadute positive. Con questi obiettivi la Regione Toscana ha attivato un percorso di monitoraggio e di osservazione che ha generato nel 2011 un Rapporto contenente l'analisi dei primi 28 processi partecipativi conclusi nel corso del 2010, più altri tre in corso nel momento in cui si svolgeva la ricerca<sup>105</sup>.

Tale Rapporto rappresenta la base conoscitiva per le valutazioni di merito attualmente in corso<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Il *Regulatory Reform Committee* è una Commissione del Parlamento del Regno Unito il cui compito principale è quello di esaminare le disposizioni di rango secondario che derogano alla legislazione primaria.

<sup>105</sup> Regione Toscana Consiglio Regionale, IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana), *Partecipazione, politiche pubbliche, territori – La L.R. 69/2007*, disponibile su <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/23652/RAPPORTO%20SULLA%2069/8d9829b6-a2dc-4d2d-a9d0-609aaabc0a46>

<sup>106</sup> Con l.r. n. 72 del 10 dicembre 2012 la Regione Toscana ha stabilito una proroga del termine di abrogazione della l.r. 69/2007 al fine di non interrompere l'attività di assistenza e di istruttoria dei processi partecipativi già approvati o comunque presentati nel corso del 2012 e di concludere le valutazioni di merito. Il termine di abrogazione è stato, quindi, prorogato al 31 marzo 2013.

## Prospetto 4-6 – Metodi e modi per la lettura dei percorsi partecipati di cui alla l.r. 69/2007

Il processo di monitoraggio e valutazione, che ha dato origine al Rapporto precedentemente citato, ha interessato un totale di 31 percorsi partecipativi ed è stato realizzato attraverso l'analisi della documentazione dei percorsi conclusi e delle osservazioni dei soggetti coinvolti in itinere. La valutazione è stata effettuata raccogliendo le informazioni relative ai diversi percorsi in una griglia di riferimento, con lo scopo di descrivere sinteticamente i contenuti di ogni progetto, i modi di svolgimento, alcuni elementi essenziali che ne qualificano l'iter ed i risultati, oltre che, dove possibile, gli effetti.

Inoltre, per approfondire gli elementi di valutazione rispetto ai principi esplicitamente sanciti dalla l.r. 69/2007, si è provveduto ad aggiungere una seconda breve griglia di domande che derivano in maniera diretta ed esplicita da commi della legge (ad esempio: I progetti e processi sono caratterizzati da *imparzialità e trasparenza?* - art.1 comma 2 capo c).

Le griglie sono state compilate per ogni percorso partecipativo in modo tale da ottenere informazioni uniformi e comparabili. Inoltre, a seguito della prima stesura, basata sull'analisi della documentazione e su interviste e momenti di confronto con i soggetti e le istituzioni coinvolte, le griglie sono state aggiornate fino alla chiusura del Rapporto, al fine di rilevare gli effetti che si sono prodotti nel periodo successivo alla conclusione dei percorsi. In tal modo è stato possibile individuare delle tematiche trasversali attraverso le quali valutare l'efficienza, l'efficacia e i risultati dei percorsi partecipativi e, di conseguenza, della norma che li disciplina.

#### 4.6.7 I controlli di idoneità

La verifica che l'intervento pubblico sia efficace ed efficiente nella realizzazione dei suoi obiettivi di interesse generale deve dimostrare che esiste un chiaro valore aggiunto e che sono stati prodotti pieni benefici a costi minimi e rispettando i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Tuttavia, la realizzazione dell'interesse generale non può essere esclusiva conseguenza di una singola *policy* o norma, sempre più appare chiaro che è l'intero quadro regolamentare a dover essere chiaro, semplice e stabile.

È utile, infatti, rilevare come la valutazione avente ad oggetto una singola *policy* o norma è sempre meno in grado di far emergere un quadro completo degli effetti dell'intervento del Decisore Pubblico: è necessario adottare una prospettiva strategica basata su valutazioni globali delle politiche settoriali, nonché delle riforme strutturali.

In pratica, in coerenza con il nuovo approccio introdotto dalla Commissione Europea con il *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)*<sup>107</sup> la valutazione dei testi legislativi deve essere integrata con valutazioni strategiche più ampie. Si tratta di veri e propri **check di conformità** intesi a vagliare **se il quadro normativo, per un dato ambito d'azione (o settore), risulti adeguato all'obiettivo perseguito**. Lo scopo è individuare gli oneri eccessivi, le incoerenze e le misure obsolete o inefficaci, e contribuire a determinare l'effetto cumulativo della legislazione.

Dal punto di vista pratico occorre procedere con un inventario delle aree (settori) regolamentate e dei testi legislativi che più si prestano a una semplificazione delle disposizioni e/o a una riduzione dei costi normativi a carico delle imprese e dei cittadini senza che vengano compromessi gli obiettivi di interesse generale. In linea di principio, tale analisi deve riguardare settori in cui è necessaria una quantificazione dei costi e dei benefici dell'intervento del Decisore Pubblico. Se l'inventario dimostra in modo sufficiente la necessità di un'azione di revisione di una normativa, deve essere avviata una procedura di valutazione d'impatto per le proposte oggetto di revisione informando le parti interessate affinché il loro parere sia utilizzato per stabilire quali azioni debbano essere portate avanti in via prioritaria.

<sup>107</sup> COM 2012 (746) final.

Questo approccio è già stato sperimentato, a livello comunitario, in campo ambientale e in tema di politiche sociali.

#### 4.7 Il processo di valutazione

La pianificazione e la realizzazione di una valutazione comporta una serie di fasi nel corso delle quali si deve tener conto, in particolare, di alcuni aspetti, ciascuno dei quali pone specifiche "domande valutative".

Dal raffronto tra la situazione effettiva dopo l'adozione della *policy* (risultati man mano conseguiti) e gli effetti attesi e dalle informazioni ottenute in base alle domande valutative è possibile trarre gli elementi idonei a conferire un fondamento oggettivo all'analisi valutativa effettuata, formulando considerazioni in ordine all'eventuale mantenimento, riforma o soppressione della norma posta in essere.

I **requisiti minimi** propri della valutazione sono, pertanto, l'attività di monitoraggio della regolazione (verifica dello stato di attuazione), la **disponibilità di dati**, pertinenti, sufficienti ed attendibili sull'attuazione ed il decorso di un **arco temporale** di congrua estensione, per verificare la situazione effettiva dopo l'intervento.

Le amministrazioni devono assicurare la costante raccolta ed elaborazione dei dati necessari all'effettuazione dell'analisi *ex post* (anche con riguardo a quelli relativi agli indicatori di efficacia individuati nelle corrispondenti AIR).

Ciò può avvenire sia attraverso apposite **consultazioni**, sia avvalendosi di **basi di dati esistenti**, ovvero commissionando **rilevazioni ad hoc**, sia organizzando in modo finalizzato la registrazione e l'aggregazione dei dati connessi alle attività delle amministrazioni stesse, responsabili dell'attuazione delle politiche.

Perché possa compiersi una efficace valutazione, occorre inoltre, chiarire i seguenti aspetti:

- l'organizzazione interna e l'individuazione dei responsabili dell'attuazione dell'intervento;
- la programmazione dei tempi per la verifica e un'eventuale scansione temporale delle fasi di monitoraggio;
- l'individuazione degli indicatori di progresso degli obiettivi;
- le tecniche di valutazione;
- la predisposizione di documenti e report a garanzia della trasparenza, interna ed esterna;
- il raccordo degli elementi della VIR con quelli dell'AIR;
- i destinatari dei risultati informativi della VIR (in particolare i soggetti cui rendere conto dell'attività di monitoraggio e valutazione).

Il percorso metodologico di realizzazione di una valutazione (che si tratti di valutazione in itinere o *ex post*) consta, in linea generale, delle quattro fasi di seguito illustrate.

Figura 4-1 Le fasi della valutazione



### **Fase I: Individuazione**

- scelta delle politiche da sottoporre a valutazione (in raccordo con i *policy-makers*);
- indicazione degli interlocutori cui verrà proposta la valutazione e delle modalità del loro coinvolgimento (oltre ai *policy makers* committenti, eventuali altri livelli di governo, organizzazioni di interessi, organi di informazione, entità sopranazionali, etc.).

### **Fase II: Progettazione della valutazione**

- ricostruzione degli obiettivi ufficiali e dei risultati attesi della singola politica pubblica da valutare;
- delimitazione dell'ambito di verifica dell'intervento; analisi della sua eventuale collateralità con altri interventi (area/settore tematico) e possibili nessi di causalità;
- esplicitazione degli obiettivi della valutazione, della sua ampiezza, delle domande di ricerca e indicazione degli aspetti che formeranno oggetto di valutazione, tra i quali grado di efficacia; grado di osservanza delle prescrizioni; rispondenza alle esigenze originarie; andamento dell'implementazione; eventualmente efficienza nell'impiego delle risorse; stima degli effetti concretamente prodotti (inclusi quelli collaterali) sui vari tipi di portatori di interesse;
- scelta dell'approccio valutativo da seguire (d'impatto, economico, di processo, misto);
- prefigurazione delle attività da svolgere;
- individuazione delle risorse e degli assetti organizzativi necessari per consentire la valutazione<sup>108</sup>.

Questioni di metodo che si pongono in fase di progettazione:

- scegliere uno o più stati del mondo appropriati come controfattuali;
- scegliere indicatori e modalità di misurazione;
- ove possibile, utilizzare un "gruppo di controllo";
- formulare una teoria del programma;
- analizzare il fabbisogno informativo (quali dati già esistenti servono, a quale livello di aggregazione, quali dati vanno eventualmente reperiti ad hoc, chi ne è responsabile, quali consultazioni vanno previste, quali effetti attesi vanno indagati, come trattare eventuali effetti inattesi rilevanti);
- elaborare una strategia di raccolta dei dati, scegliendo tecniche di rilevazione *cost/effective* e in grado di produrre informazioni pertinenti e affidabili;
- impostare l'analisi dei dati.

<sup>108</sup> In particolare, occorre evidenziare la disponibilità o le modalità di reperimento delle risorse (finanziarie, umane, strumentali, informative) necessarie e l'allocazione complessiva delle responsabilità (risorse proporzionate all'impegno richiesto, che a sua volta dipende anche da quanto è ampia la policy; committenza, expertise necessaria, composizione e compiti dei valutatori e dell'eventuale struttura servente, controllo di qualità); nell'ambito di tale trattazione della fattibilità della valutazione si può eventualmente immaginare di richiedere alle amministrazioni attuatrici lievi innovazioni di processo volte a rendere la policy meglio valutabile

**Fase III: Esecuzione della valutazione**

- reperimento dei dati necessari;
- effettuazione delle consultazioni;
- analisi dell'implementazione;
- ricostruzione del meccanismo di funzionamento dell'intervento esaminato;
- ricostruzione della situazione precedente l'intervento;
- ricostruzione del contro fattuale;
- individuazione e misurazione dei diversi effetti, sia attesi sia collaterali, dell'intervento, costituenti l'impatto di quest'ultimo;
- in particolare, effetti sulle piccole e medie imprese e sulla concorrenza;
- stima dell'effetto netto dell'intervento (situazione attuale meno situazione controfattuale);
- comparazione tra effetto netto e risultati attesi dell'intervento alla luce degli obiettivi ufficiali;
- valutazione di efficacia dell'intervento (grado di conseguimento degli obiettivi);
- spiegazione di eventuali scostamenti tra risultati attesi e risultati concretamente osservabili, nonché spiegazione di eventuali effetti collaterali;
- valutazione di efficienza dell'intervento.

**Fase IV: Presentazione dei risultati dell'analisi, lezioni, suggerimenti**

- utilizzazione e disseminazione dei risultati, eventualmente anche nella forma di suggerimenti, volti, a seconda dei casi, a modificare la *policy*, a migliorarne l'attuazione, a sopprimerla, a mantenerla così com'è.

**4.8 Aspetti organizzativi**

Un altro aspetto importante è quello dell'adeguamento dell'organizzazione interna alle esigenze derivanti dall'introduzione di procedure in itinere, di verifica *ex post* di impatto delle norme (ad esempio VIR). Analogamente a quanto considerato con riferimento all'AIR, occorre individuare con chiarezza i **ruoli** e le **responsabilità** di ciascun soggetto coinvolto.

Nel caso di faccia ricorso ad AIR e VIR per uno stesso provvedimento normativo, in tempi differenziati, i soggetti, o per lo meno gli uffici preposti alle due fasi di valutazione, dovrebbero essere gli stessi. Analogamente, nel caso in cui si fosse costituito un nucleo AIR apposito, sarebbe opportuno che della VIR si occupasse lo stesso nucleo, o una struttura simile che ne rispecchiasse la composizione.

Quanto all'organizzazione delle strutture, occorre considerare che la valutazione *ex post* avviene dopo un congruo periodo di implementazione della normativa e prima di un'eventuale fase di sua revisione. Pertanto, anche nel caso della VIR è raccomandabile individuare un gruppo di lavoro trasversale, con competenze pluridisciplinari, e riservare una partecipazione significativa al servizio (o ufficio) legislativo, pur mantenendone la responsabilità in capo alla direzione o al dipartimento competente per la materia del provvedimento oggetto di valutazione.

## 4.9 Ruolo delle consultazioni nella valutazione

Un altro elemento di differenziazione fra valutazione *ex ante* ed *ex post* concerne il ruolo delle **consultazioni** dei soggetti interessati. Infatti, in fase decisionale, attraverso le consultazioni si raccolgono dati e informazioni utili all'amministrazione

- per la rilevazione delle esigenze dei destinatari diretti e indiretti;
- per la ricostruzione più fedele possibile del contesto amministrativo, organizzativo e socio-economico nel quale l'intervento dovrà sortire i suoi effetti;
- per un'analisi comparativa delle possibili opzioni.

Nel caso della valutazione, lo scopo delle consultazioni sarà anche quello di risalire ad alterazioni e ad aspetti critici dell'implementazione e degli effetti dispiegati. La raccolta di informazioni e pareri sull'attuazione effettiva della norma servirà, pertanto, a completare il quadro conoscitivo, ricorrendo a fonti informative primarie (destinatari diretti ma anche soggetti impegnati nell'implementazione della norma nei diversi livelli istituzionali coinvolti) ed interne al contesto sul quale ha operato l'intervento. Ciò potrà garantire prospettive di osservazione differenti da quella dell'amministrazione.

Ovviamente la scelta fra le diverse tecniche di consultazione dovrà tenere conto delle differenti finalità perseguite. Ad esempio, il ricorso a un *notice & comment* risulterà generalmente più adeguato a raccogliere informazioni e reazioni rispetto a diverse opzioni nella fase di analisi *ex ante*, dove il rapporto fra destinatari e amministrazione è più interlocutorio; mentre difficilmente potrà risultare utile in fase *ex post*, in cui l'amministrazione dovrà porsi maggiormente in posizione di ascolto verso i destinatari della norma. In questo caso, il ricorso a tecniche quali *focus groups*, interviste e questionari potrà servire meglio allo scopo.

## Riferimenti normativi<sup>109</sup>

### **Normativa statale**

- Camera dei Deputati, Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) (Anno 2011), presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Antonio Catricalà, l'11 maggio 2012.
- D. l. 9 febbraio 2012, n. 5, "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo". Convertito, con modificazioni, nella L. 4 aprile 2012, n. 35.
- L. 11 novembre 2011, n. 180, "Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese".
- Senato della Repubblica, Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), DOC. LXXXIII, presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri il 29 aprile 2011.
- Dpcm 19 novembre 2009, n. 212: Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246. G.U. 3 gennaio 2010, n. 24.
- Dir. Pcm 26 febbraio 2009, Istruttoria degli atti normativi del Governo.
- Dpcm 11 settembre 2008, n. 170: Regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246. G.U. 3 novembre 2008, n. 257.
- L. 28 novembre 2005 n. 246 (art. 14): Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, G.U. n. 280 del 1° dicembre 2005.
- L. 29 luglio 2003, n. 229 (artt. 2, 12): Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001, G.U. n. 196 del 25 agosto 2003.
- L. 6 luglio 2002, n. 137 (art. 11): Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici, G.U. n. 158 dell'8 luglio 2002.
- Dpcm 21 settembre 2001: Direttiva sulla sperimentazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione sui cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, G.U. n. 249 del 25 ottobre 2001.
- Circ. 16 gennaio 2001, n. 1: Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure, d'intesa con il Dipartimento affari giuridici e legislativi (DAGL), con il supporto tecnico del Dipartimento della funzione pubblica (Ufficio per l'Innovazione amministrativa nelle pubbliche amministrazioni, Progetto AIR), in collaborazione

---

<sup>109</sup> In ordine decrescente di data.

con il Dipartimento affari economici (DAE), pubblicata in G.U. n. 55 del 7 marzo 2001.

- Dpcm 27 marzo 2000: Direttiva sull'analisi tecnico - normativa e l'analisi dell'impatto della regolamentazione, in G.U. n. 118 del 23 maggio 2000.
- L. 8 marzo 1999, n. 50: Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi, Legge di semplificazione 1998, art. 5, G.U. n. 56 del 9 marzo 1999.
- Piano d'azione per la semplificazione e la qualità della regolazione. par. 2.4, AIR semplificata (luglio 2007).

### **Provvedimenti regionali<sup>110</sup>**

- Legge regionale Abruzzo, 8 agosto 2012, n. 40, "Promozione e sviluppo del sistema produttivo regionale".
- Regolamento regionale Lazio, 20 giugno 2012, n. 12, "Disposizioni attuative e integrative della legge regionale 29 luglio 2011, n. 8 (Disposizioni per favorire la qualità e la semplificazione della normativa regionale in materia di micro, piccola e media impresa)".
- Legge regionale Emilia Romagna, 7 dicembre 2011, n. 18, "Misure per l'attuazione degli obiettivi di semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale. Istituzione della sessione di semplificazione".
- Legge regionale Puglia, n. 29 del 2 novembre 2011. Semplificazione e qualità della normazione.
- Legge regionale Liguria, n. 13 dell'8 giugno 2011. Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa.
- Regolamento interno della Giunta regionale della Toscana n. 2 del 15 novembre 2010.
- Legge regionale Abruzzo 14 luglio 2010 n. 26: Disciplina generale sull'attività normativa regionale e sulla qualità della normazione.
- Delibera Giunta Regione Toscana - Regolamento interno 18 maggio 2009, n. 1. Negli artt. 18 e ss. si disciplina l'ambito di applicazione dell'AIR, i criteri di inclusione ed esclusione.
- Decreto del Presidente della Giunta regionale Toscana n. 172 del 5 ottobre 2009. Metodologie tecniche e modalità organizzative per lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi di fattibilità.
- Legge regionale Toscana 22 ottobre 2008 n. 55: Disposizioni in materia di qualità della regolazione.
- Accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e

---

<sup>110</sup> Vedi la nota 86.

miglioramento della qualità della regolamentazione. Conferenza Governo, Regioni e autonomie locali (marzo 2007).

- Legge regionale Piemonte 1 agosto 2005 n. 13: Legge regionale di semplificazione e disciplina dell'analisi d'impatto della regolamentazione. B.U.R. Piemonte, n. 31 del 04 agosto 2005.
- Legge regionale Lombardia 1 febbraio 2005 n. 1: Interventi di semplificazione - Abrogazione di leggi e regolamenti regionali, Legge di semplificazione 2004, B.U. Lombardia 4 febbraio 2005, I S.O. al B.U. n. 5 31 gennaio 2005.
- D.P. Regione Friuli Venezia Giulia 27 agosto 2004 n. 0277/Pres. (artt. 2, 4, 20, 62): Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali. Approvazione, B.U. n. 36 Friuli-Venezia Giulia 8 settembre 2004.
- Legge regionale Basilicata 17 aprile 2001 n. 19. Introduzione e disciplina dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi tecnico-normativa. Norme per la redazione di testi unici, B.U. n. 26 Basilicata 21 aprile 2001.

### **Autorità indipendenti<sup>111</sup>**

- Linee guida per l'analisi d'impatto della regolamentazione, Servizio normativa e politiche di vigilanza, Circolare n. 277 del 20 luglio 2010, Banca d'Italia.
- Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, 3-10-2008 n. 46: Guida per la realizzazione dell'AIR.
- Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, 28-09-2005 n. 203: Avvio della sperimentazione triennale della metodologia di Analisi di impatto della regolazione - AIR - nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas.
- Delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, 31-03-2005 n. 58: Approvazione dell'allegato documento di consultazione "Linee Guida sull'introduzione dell'analisi di impatto della regolazione - AIR- nell'Autorità per l'energia elettrica e il gas" e avvio di test metodologici interni, pubblicato sul sito [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it) il 1 aprile 2005.
- Autorità per l'energia elettrica e il gas, *"Regolamento dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas per le audizioni periodiche e speciali e per lo svolgimento di rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti e l'efficacia dei servizi"*, Milano, 2003.
- Autorità per l'energia elettrica e il gas, *"Attività di consultazione: le consultazioni con i soggetti interessati"*, 2000.

### **Unione Europea**

- Commissione Europea, "Regulatory Fitness", COM(2012) 746 def., Strasburgo, 12 dicembre 2012.

---

<sup>111</sup> Vedi la nota 86.

- Commissione Europea, "Smart regulation in the European Union", COM(2010) 543 def., Bruxelles, 8 ottobre 2010.
- Comitato delle Regioni, "Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello", Bruxelles, 2009.
- Commissione Europea, "Third strategic review on Better Regulation in the European Union", COM(2009) 15 def., Bruxelles, 28 gennaio 2009.
- Commissione Europea, "Impact Assessment Guidelines", SEC(2009) 92, Bruxelles, 15 gennaio 2009.
- Commissione Europea n. 32 del 30 gennaio 2008, in ordine alla "Second strategic review of Better Regulation, 2008", COM(2008) 32 def., Bruxelles, 30 gennaio 2008.
- Commissione Europea, "Mieux legiferer a l'aide d'analyses d'impact de meilleure qualité, Note d'information de M. le President », SEC(2007) 926, Bruxelles, 28 giugno 2007.
- Commissione Europea, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System* - Final Report, aprile 2007.
- Commissione Europea, Nuovo periodo di programmazione 2007-2013, Documenti di lavoro metodologici, Documento di lavoro n. 4: Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici, Bruxelles, 2006.
- European Union Committee, Ensuring Effective Regulation in the EU, 9th Report of Session 2005-06, 8 september 2005.
- Communication from the Commission to the Council and the European parliament, Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, Brussels, 16/03/2005, COM(2005) 97 final.
- Commissione Europea, "Impact Assessment Guidelines", SEC (2005) 791, Bruxelles, 15 giugno 2005.
- Commissione Europea, "Impact Assessment in the Commission. Internal Guidelines on the New Impact Assessment Procedure Developed for the Commission Services", Work in progress.
- Advancing Regulatory Reform in Europe, a joint statement by the consecutive Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union, 7 December 2004.
- Guida all'analisi costi-benefici dei progetti d'investimento, preparata per: Unità di Valutazione DG Politica Regionale e Coesione, Commissione Europea, 2003.
- Commissione Europea, "Report from the Commission Better lawmaking 2003", COM(2003) 770 def., Bruxelles, 12 dicembre 2003.
- Commissione Europea, "European Governance: Better lawmaking", COM(2002) 275 def., Bruxelles, 5 giugno 2002.
- Commissione Europea, "Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission", COM(2002) 277 def., Bruxelles, 5 giugno 2002.

- Commissione Europea, Action plan: "Simplifying and improving the regulatory environment", COM(2002) 278 def., Bruxelles, 5 giugno 2002.
- Commissione Europea, "Communication from the Commission on Impact Assessment", COM(2002) 276 def., Bruxelles, 5 giugno 2002.
- Commissione Europea, "La governance europea: un libro bianco", Bruxelles, COM(2001) 428 def./2, Bruxelles, 5 agosto 2001.
- Commissione Europea, Report of working group "Consultation and participation of civil society", White Paper on European Governance Work Area n° 2 - Handling the Process of Producing and Implementing Community Rules, Bruxelles, giugno 2001.
- Commissione Europea, "Guidelines for system of monitoring and evaluation of ESF interventions in the period 2000-2006", Bruxelles, 1999.

## Ocse

- Ocse, *Better regulation in Europe – Italy*, OECD Publishing, 2012.
- Ocse – SGI Network, "Sustainable Governance Indicators 2011. Steering Capability – Evidence-based Instruments", Bertelsmann Stiftung, 2011.
- Ocse, "Regulatory Impact Analysis. A Tool for Policy Coherence", OECD Reviews of Regulatory Reform, 2009.
- Ocse, "Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers", 2008, [www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf)
- Ocse, "ITALIA, Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo", Parigi, 2007.
- Ocse, "Cost-benefit analysis and the environment: recent developments", Parigi, 2006.
- Ocse, "Apec-Oecd integrated checklist on regulatory reform: addressing regulatory, competition policy, and market openness policy issues", Parigi, 2005.
- Ocse, "Proceedings of the OECD Expert Meeting on "Regulatory Performance: Ex Post Evaluation of Regulatory Policies"", Paris, 22 September 2003.
- Ocse, "Promises and problems of E–democracy: challenges of online citizen engagement", Parigi, 2003.
- Ocse, "Best Practices on Regulatory Impact Analysis in Oecd Countries", Parigi, 2003.
- Ocse, "Engaging citizens on line for better policy making", in PUMA-Policy Brief, 2003.
- Ocse, "Engaging citizens on line for better policy making", in PUMA-Policy brief, 2001.

- Ocse, "Recommendation of the council concerning effective action against hard core cartels (adopted by the Council at its 921st Session on 25 March 1998)", Parigi, 1998.
- Ocse, "Regulatory quality and public sector reform, Puma/reg (97) 1", Parigi, 1997.
- Ocse, "The OECD Report on Regulatory Reform. Synthesis", Parigi, 1997.
- Ocse, "Recommendation of the council of The Oecd on Improving the Quality of Government Regulation (adopted on 9 march 1995)", Parigi, 1995.
- Ocse, "Administration as service the public as client", 1987.

### **Documentazione di altri Paesi<sup>112</sup>**

#### Australia:

Australian Government, *Best practice regulation handbook*, Giugno 2010.

#### Croazia:

Vedrai Antoljak, *Regulatory Reform in EU accession countries: Developing Regulatory Impact Assessment System – Croatian Case*, Febbraio 2008.

#### Nuova Zelanda:

*Regulatory Impact Analysis Handbook*, Novembre 2009.

#### Regno Unito:

HM Government, *Code of Practice on Consultation*, luglio 2008

Regulatory Impact Unit, Cabinet Office, *A quick guide to regulatory impact assessment*, Marzo 2003.

#### Stati Uniti:

E. O. 13563, *Improving Regulation and Regulatory Review*, Federal Register, vol. 76, n. 14, 21/01/2011.

Office of Management and Budget, Report to Congress on the Benefit and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities, 2009.

Government Accountability Office (Gao), *Report to the Committee on Governmental Affairs*, U.S. Senate. "Electronic Rulemaking. Efforts to facilitate public participation can be improved", Settembre 2003.

#### Svizzera:

Département fédéral de l'économie, *Analyse d'impact de la réglementation*, Marzo 2000.

---

<sup>112</sup> Sono selezionati soltanto alcuni dei documenti prodotti. Per altre indicazioni, vedi il Rapporto di *benchmark*.

## **Appendici**

## Appendice 1 – Il contesto normativo di riferimento per AIR e VIR

Le origini dell’AIR risalgono alla tradizione normativa anglosassone e nordamericana, e in particolare agli Stati Uniti che, già nel 1970, nel riformare strutture e funzioni dell’*Office of Management and Budget*, OMB, attribuirono ad esso funzioni volte a tenere sotto controllo la spesa pubblica mediante il controllo centralizzato dei bilanci redatti da ciascuna Agenzia. L’adozione dell’*Executive Order* (EO) n. 11821 del 27 novembre 1974 introdusse uno strumento considerato il vero antesignano dell’AIR: tutte le Agenzie erano tenute ad analizzare in via preventiva l’impatto che le loro proposte regolative avrebbero avuto sull’inflazione (*Inflation Impact Statement*<sup>113</sup>). La vera e propria *Regulatory Impact Analysis* fu introdotta dal Presidente Reagan il 17 febbraio 1981, con l’EO n. 12291, “al fine di ridurre i carichi della regolazione esistente e di quella futura, aumentare l’*accountability* delle agenzie per l’attività di regolazione, fornire la supervisione presidenziale sul processo regolatorio, minimizzare la duplicazione ed il conflitto delle regolamentazioni, ed assicurare regolamentazioni coerenti”. Ciascuna Agenzia avrebbe dovuto effettuare l’AIR per ogni “*major rule*” che essa intendeva produrre.

In seguito, le pratiche di controllo e miglioramento della qualità della normazione si sono diffuse, attraverso le raccomandazioni dell’Ocse, anche in Europa settentrionale. Un importante traino è stato costituito dalla Commissione Europea, che più recentemente ha mirato a diffondere l’AIR sia nell’attività regolatoria europea sia in quella dei singoli Stati membri<sup>114</sup>.

### L’AIR nel contesto nazionale

Malgrado l’assenza di veri e propri vincoli giuridici in tal senso, in Italia si è scelto di introdurre l’AIR in via obbligatoria per la regolamentazione di origine governativa, ministeriale e interministeriale, mediante la **L. 8 marzo 1999, n. 50** (prima legge di semplificazione). Successivamente, la **Dir. Pcm 27 marzo 2000**, “Analisi tecnico-normativa e Analisi di impatto della regolazione”, ha stabilito che l’AIR dovesse essere sottoposta a *sperimentazione* per un anno.

Con una direttiva successiva, più dettagliata (la **Dir. Pcm 21 settembre 2001**) sono stati previsti un progressivo ampliamento dei casi da sottoporre ad AIR e lo sviluppo di capacità tecniche adeguate all’interno delle amministrazioni e sono state fornite indicazioni sull’organizzazione degli uffici. In particolare, ciascun ministero doveva individuare un responsabile dell’andamento della sperimentazione, mentre le forme di coordinamento istituzionale tra Governo e Parlamento in materia di AIR dovevano essere definite anche attraverso l’istituzione di un Comitato di indirizzo presieduto dal Ministro per la funzione pubblica. Venne inoltre prevista la definizione delle prime modalità di monitoraggio e valutazione *ex post* (VIR).

La direttiva, infine, stabilì il calendario della sperimentazione, distinguendo quattro fasi: nella prima, si sarebbe costituito il Comitato d’indirizzo<sup>115</sup>, sarebbero stati

<sup>113</sup> “In my address to the Congress on October 8, 1974, I announced that I would require that all major legislative proposals, regulations, and rules emanating from the executive branch of the Government include a statement certifying that the inflationary impact of such actions on the Nation has been carefully considered. I have determined that this objective can best be achieved in coordination with the budget preparation, legislative clearance, and management evaluation functions of the Director of the Office of Management and Budget” (così il Presidente Gerald R. Ford, nell’E. O. n. 11821 del 27 novembre 1974).

<sup>114</sup> Per ulteriori approfondimenti sulle esperienze internazionali si rimanda al Rapporto di *benchmark*.

<sup>115</sup> Presieduto dal Ministro per la funzione pubblica e composto dal capo del Dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di vicepresidente, da un vice segretario generale della

individuati i referenti all'interno delle amministrazioni e selezionati i casi per la sperimentazione; la seconda concerneva la sperimentazione vera e propria e il programma di formazione; nel corso della terza fase si sarebbe predisposto il rapporto finale di valutazione e si sarebbero definite le modalità di introduzione dell'AIR a regime; nella quarta fase, infine, era prevista la redazione di un manuale di pratiche per la realizzazione dell'AIR.

In seguito, con la **L. 29 luglio 2003, n. 229**, "Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione – Legge di semplificazione 2001" viene esteso l'obbligo di AIR anche a quelle Autorità amministrative indipendenti "cui la normativa attribuisce funzioni di controllo, di vigilanza o regolatorie" (art. 12).

Più recentemente, nel 2008, è intervenuto il **Dpcm 11 settembre 2008, n. 170**, che compendia la disciplina attuativa dell'AIR e stabilisce diversi aspetti rilevanti: dall'ambito di applicazione (e relative ipotesi di esclusione e di esenzione), alle fasi in cui deve esplicitarsi il processo, ai contenuti della relazione finale AIR.

Secondo quanto previsto dall'art. 2 del Dpcm, l'AIR deve essere effettuata sugli atti normativi del Governo, delle amministrazioni, sui provvedimenti interministeriali e sui disegni di legge di iniziativa governativa. Il Regolamento fornisce indicazioni sul processo da adottare e sui contenuti della relazione finale, rimandando a un successivo regolamento la definizione di contenuti, metodi di analisi e modelli per l'AIR.

L'**Allegato A** al Dpcm presenta un modello di relazione AIR, suddividendola in sette sezioni: a) contesto e obiettivi; b) procedure di consultazione; c) valutazione della cd. "opzione zero"; d) valutazione delle opzioni alternative; e) giustificazione dell'opzione proposta; f) incidenza sul mercato e sulla concorrenza; g) modalità di attuazione dell'intervento.

In ordine allo stato di applicazione, la relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR, comunicata alla Presidenza del Senato lo scorso 29 aprile e relativa agli anni 2009 e 2010, rappresenta un quadro ancora insoddisfacente, in cui il ricorso concreto all'AIR è ancora esiguo e non sempre corretto. Quanto al numero di AIR effettivamente realizzate a livello statale, il Rapporto illustra come esso sia in crescita (169 nel 2009, 207 nel 2010). La Presidenza del Consiglio dei ministri e i suoi Dipartimenti hanno realizzato il più alto numero di AIR, seguiti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da quello dello sviluppo economico e da quello dell'economia e finanze (p. 32).

Infine, si citano due interventi recenti in materia: la **L. n. 180/2011** (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese) e la **L. n. 183/2011** (la così detta "legge di stabilità") recanti modifiche all'art. 14 della L. n. 246/2005.

## Disciplina nazionale della VIR

A livello **nazionale**, la **VIR** vede normativamente la luce con la **Dir. Pcm del 21 settembre 2001** che poneva l'obiettivo, in fase di sperimentazione dell'AIR, di "definire prime modalità di monitoraggio e verifica *ex post* dell'impatto della regolamentazione (VIR), del suo grado di applicazione e della sua efficacia rispetto agli obiettivi prefigurati con l'AIR". In seguito, la **L. n. 246/2005, all'art. 14**, l'ha definita come la "valutazione, anche periodica, del raggiungimento delle finalità e [la]

---

Presidenza del Consiglio dei ministri, designato dal segretario generale, dal capo del Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal capo dell'Ufficio legislativo del Dipartimento della funzione pubblica, dal coordinatore del Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure e dal direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione (Tit. II, Dir. Pcm 21/09/2001).

stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni". Infine, il **Dpcm 19 novembre 2009, n. 212** in attuazione alle previsioni contenute nella legge, ha adottato il regolamento della VIR.

Non si conoscono, ad oggi, esperienze di VIR realizzate a livello nazionale<sup>116</sup>, se si esclude un caso molto recente da parte di Consob, in materia di operazioni con parti correlate, ed un precedente caso sperimentale di Roma Capitale del 2010 che ha applicato la VIR sulla fornitura di un servizio da parte del Comune stesso [il "Servizio ChiamaRoma 060606 (*Contact Center* Multicanale) e i punti di ascolto di secondo livello"].

### L'AIR a livello regionale e comunale

Per quanto riguarda le regioni, va osservato anzitutto che esistono esperienze interessanti, tra le quali spicca certamente la **Toscana**. Qui è stato avviato, già nel luglio 2001, un percorso di sperimentazione pluriennale della metodologia AIR, confluita, nel 2005, nella predisposizione di un *Manuale di pratiche* per l'AIR e nel 2008 nella previsione legislativa di AIR e VIR (L. r. n. 55/2008).

La **Lombardia**, che prevede nello Statuto la disciplina dell'AIR e delle clausole valutative attraverso legge regionale, ha adottato la sua prima legge regionale di semplificazione nel 2002. Nel 2008 ha avviato un percorso di sperimentazione.

Per la legislatura in corso, inoltre, è stata adottata l'Agenda normativa 2011-2015, "Lombardia semplice: azzerare la burocrazia, migliorare le istituzioni", con la quale si pongono alcuni obiettivi di semplificazione e modernizzazione.

Va segnalata anche l'esperienza del **Friuli Venezia Giulia** che nel 2004 ha istituito un "Servizio per la qualità dell'azione amministrativa e AIR", attraverso l'adozione di un Regolamento di organizzazione dell'amministrazione regionale e degli enti locali.

In **Puglia**, in **Abruzzo**, in **Piemonte** e in **Basilicata** (la prima in tal senso) sono già vigenti leggi regionali, rispettivamente la n. 29/2011, la n. 26/2010, la n. 13/2005 e la n. 19/2001, che disciplinano l'AIR, mentre la regione **Liguria** ha approvato nel 2011 una legge in tema di qualità della regolazione e semplificazione amministrativa.

L'**Emilia Romagna** e l'**Umbria** prevedono le clausole valutative a livello statutario.

Recentemente, la regione **Lazio** ha approvato una legge regionale che introduce l'analisi di impatto economico nelle materie riguardanti le piccole e medie imprese (Aiepi).

Esperienze di AIR sono state realizzate anche a livello comunale. **Roma Capitale** ha avviato un percorso di messa a regime delle tecniche di valutazione di impatto<sup>117</sup>.

Anche il Comune di **Lucca** ha realizzato alcune sperimentazioni sull'AIR<sup>118</sup>.

<sup>116</sup> Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (Air)*, DOC. LXXXIII, presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri il 29 aprile 2011, p. 5.

<sup>117</sup> I materiali sono reperibili sul sito:

[http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip\\_com\\_ist\\_air.wp](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_com_ist_air.wp)

<sup>118</sup> <http://www.comune.lucca.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1449>

## Appendice 2 – Strumenti di lavoro per AIR e VIR (schemi esemplificativi)

Si propongono di seguito *esemplificazioni* di alcuni strumenti di lavoro da utilizzare per l'applicazione delle tecniche di valutazione d'impatto. Il loro elenco è descritto nel prospetto A2.1

*Non si tratta di formati vincolanti, ma di una base di partenza, suscettibile di modifiche e adattamenti in base alle esigenze.*

Prospetto A.2.1 – Documenti di lavoro per l'AIR e la VIR

Documento	Funzione/utilizzo
<b>Check-list per la selezione dei casi</b>	Sostiene la fase di prima selezione dei casi, a partire dai criteri di inclusione ed esclusione
<b>Scheda di proposta AIR</b>	Approfondisce la fattibilità e l'opportunità dell'AIR
<b>Piano di consultazione</b>	Sostiene la programmazione delle consultazioni nelle varie fasi dell'AIR
<b>Documento di consultazione</b>	Descrive le informazioni che vengono rese disponibili ai destinatari delle consultazioni, gli oggetti, i tempi e i modi della consultazione
<b>Relazione AIR (versione analitica)</b>	Schema dettagliato della relazione
<b>Relazione AIR (versione sintetica)</b>	Schema da seguire per produrre una sintesi della Relazione AIR
<b>Relazione VIR</b>	Schema da seguire per produrre la Relazione VIR, seguendo le fasi che ne caratterizzano il processo
<b>Check-list di valutazione della qualità dell'AIR</b>	Schema di verifica della qualità del processo di AIR

Per esempi riferiti a casi concreti si rimanda a quelli esposti nel Manuale.

## CHECK-LIST PER LA SELEZIONE DEI CASI

*La check-list vuole sostenere la fase di selezione preliminare dei casi, sulla base dei criteri di inclusione/esclusione.*

*Dovrebbe essere compilata dalla direzione competente riguardo ai contenuti del provvedimento e potrebbe avere come esito un ulteriore approfondimento di fattibilità (ad esempio, redigendo specifiche schede di selezione dei casi).*

### Ambito della valutazione

<b>DIREZIONE/UFF. COMPETENTE</b>	
<b>SETTORE DI RIFERIMENTO<sup>119</sup></b>	
<b>PROPOSTA (ESTREMI DELL'ATTO)</b>	
<b>TEMPI PRESUNTI DI APPROVAZIONE</b>	

### Verifica rilevanza criteri di inclusione/esclusione

<b>CRITERI DI INCLUSIONE</b>	Sì	No
Il provvedimento .....		
- tutela interessi socialmente rilevanti		
- modifica il funzionamento del mercato		
- .....		
<b>CRITERI DI ESCLUSIONE</b>	Sì	No
Il provvedimento .....		
- riguarda disposizione in materia di bilancio		
- riguarda disposizioni in materia di personale e di ordinamento degli uffici		
- .....		

### Note

Si intende approfondire la possibilità di sottoporre il caso ad AIR ?

Sì

No

<sup>119</sup> Per il settore di riferimento si suggerisce di adottare la classificazione utilizzata nei rapporti per la legislazione elaborati a livello regionale. In tal modo, i criteri potranno essere mantenuti omogenei e ciò risulterà utile per il monitoraggio e la valutazione.

<b>SCHEDA DI PROPOSTA AIR</b>
-------------------------------

*La selezione del caso da sottoporre ad AIR è un momento fondamentale. Risulta opportuno effettuare tale scelta sulla base di una procedura strutturata con il concorso degli uffici ed organi rilevanti; occorre tenere conto dei principi di proporzionalità e adeguatezza, poiché la valutazione d'impatto deve essere effettuata su casi realmente significativi.*

*Per tale finalità possono rilevare i criteri di inclusione ed esclusione illustrati nella scheda precedente.*

*La valutazione rispetto ad essi (soprattutto sul versante dell'inclusione, che può risentire di considerazioni soggettive) non risulta sempre immediata.*

*La scheda proposta intende focalizzare l'ambito e le esigenze presunte alla base dell'intervento, gli obiettivi che si vorrebbero raggiungere e inoltre i possibili destinatari. Nel contempo, possono emergere indirizzi di fondo delle opzioni e possono essere individuati ed elencati eventuali costi e benefici sociali.*

*Inquadrare la questione, fin dall'inizio, con logica e razionalità porta sicuramente ad una scelta più consapevole.*

<b>DIREZIONE/UFF. COMPETENTE</b>	
<b>SETTORE DI RIFERIMENTO<sup>120</sup></b>	
<b>PROPOSTA (ESTREMI DELL'ATTO)</b>	

**Esigenze sociali, economiche e giuridiche dei destinatari e dell'amministrazione**

--

**Ambito di intervento**

Ambito territoriale

Principali settori economici coinvolti

<sup>120</sup> Vedi la nota 97.

**Obiettivi generali e specifici**

**Destinatari diretti e indiretti**

**Amministrazioni coinvolte**

**Possibili opzioni (preliminari)**

**Costi e benefici (preliminari)**

**Tempi presunti di approvazione del provvedimento**

\_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**SCHEMA DI PIANO DI CONSULTAZIONE**

*Le consultazioni rappresentano un momento fondamentale della valutazione d'impatto. Pertanto, è necessaria una loro corretta programmazione, tenendo conto delle esigenze informative da soddisfare e delle risorse e del tempo a disposizione.*

*Il seguente schema di Piano di consultazione, che trae spunto anche dall'impostazione suggerita a livello comunitario, cerca di considerare tutti gli elementi rilevanti. Può essere opportuno indicare la fase dell'AIR cui la consultazione si riferisce (verifica delle esigenze, valutazione del grado di accoglimento delle opzioni ecc.). È sempre necessario specificare gli obiettivi informativi della consultazione e i destinatari della medesima. Su queste basi, si sceglierà la tecnica ritenuta più appropriata, si condivideranno le modalità realizzative e la durata delle consultazioni stesse.*

**FASE 1) VERIFICA DELLE ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE ALLA BASE DELLA PROPOSTA DI REGOLAZIONE**

Consultazione n. ....

**Obiettivi della consultazione**

--

**Modalità e tecnica di consultazione**

--

**Destinatari**

--

**Data della consultazione**

--

**Responsabile della consultazione**

--

**FASE 2) VALUTAZIONE DEL GRADO DI "ACCOGLIMENTO" DELLE IPOTESI DI OPZIONI REGOLATIVE INDIVIDUATE**

.....

**FASE 3) RACCOLTA DI DATI UTILI AI FINI DELLA VALUTAZIONE**

.....

## SCHEMA DI DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

*Per informare correttamente i destinatari delle consultazioni, è opportuno predisporre il "documento di consultazione" che potrà essere diffuso in modalità cartacea o telematica.*

*La schematizzazione seguente fornisce alcuni spunti sui contenuti minimi del documento, che potranno variare in base alla tecnica che si intende adottare e alla fase dell'AIR alla quale la consultazione si riferisce.*

*Innanzitutto, occorre spiegare ai soggetti consultati le finalità del coinvolgimento e il tipo di informazione che si intende richiedere.*

*Inoltre, è opportuno fornire i principali elementi di conoscenza e giudizio a disposizione dell'amministrazione. Infine vanno indicati i tempi e le modalità della consultazione.*

### **Analisi d'impatto dell'intervento \_\_\_\_\_**

#### **1. Finalità della consultazione**

#### **2. Descrizione della situazione attuale**

#### **3. Obiettivi principali dell'intervento regolatorio**

**4. Le alternative d'intervento (opzioni) percorribili (eventuale)**

**5. Obiettivi informativi della consultazione e modalità realizzative**

**6. Data di inizio e di termine della consultazione**

## **SCHEMA DI RELAZIONE AIR (VERSIONE ANALITICA)**

*Nel Manuale sono state descritte le fasi principali del processo di AIR e i contenuti essenziali che ciascuna di esse deve rispettare.*

*Su queste basi è possibile definire la struttura della Relazione AIR, comunque flessibile e adattabile in relazione alle esigenze che di caso in caso si esprimono.*

### **Indice**

#### **A. Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari**

#### **B. Ambito di intervento**

#### **C. Obiettivi generali e specifici**

#### **D. Analisi dell'opzione zero**

#### **E. Opzioni alternative**

#### **F. Valutazione delle opzioni**

- **F.1 Valutazione preliminare (selezione delle opzioni da valutare)**
- **F.2 Valutazione analitica**

#### **G. Opzione preferita: motivazione della scelta**

##### **Allegati (eventuali)**

- **Ricognizione normativa**
- **Esperienze di altre amministrazioni**
- **Fonti informative**
- **Consultazioni (Piano e risultati)**
- **Valutazioni**

**Proposta regolativa – descrizione**

--

**Direzione competente**

--

**Gruppo di lavoro**

--

**A) ESIGENZE DELLE AMMINISTRAZIONI E DEI DESTINATARI**

Nella fase di **qualificazione delle esigenze** si individuano le motivazioni e i vincoli dell'intervento progettato, siano essi di carattere giuridico, amministrativo, economico, sociale ecc.

È opportuno rilevare ogni altra criticità (di tipo ambientale, sociale ecc.) che l'intervento può contribuire a ridurre o eliminare.

Strumenti principali per la rilevazione di esigenze e criticità sono la ricognizione e l'analisi delle **fonti normative** e le **consultazioni** con gli stakeholders e i soggetti interessati.

**B) AMBITO DI INTERVENTO**

L'ambito di intervento va circoscritto entro chiari **confini** territoriali, oggettivi e soggettivi. Ciò è fondamentale per le fasi successive. In particolare, consente di precisare le esigenze e di individuare le informazioni necessarie per l'esercizio valutativo (tipologie di dati, fonti, periodicità, qualità ecc.).

<b>CONFINI OGGETTIVI</b>			
OGGETTO DELL'INTERVENTO			
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO			
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI			
<b>CONFINI SOGGETTIVI</b>			
<u>Categoria dei destinatari</u>	Descr. soggetto (per tipologia)	Numero	Caratteristiche da evidenziare <sup>121</sup>
DESTINATARI DIRETTI			
DESTINATARI INDIRETTI			
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE			
<b>ORGANISMI RAPPRESENTATIVI</b>			
<u>Tipologia dei destinatari</u>	<u>Organismi rappresentativi interessati</u>		
DESTINATARI DIRETTI			
DESTINATARI INDIRETTI			

<sup>121</sup> Ad esempio, nel caso di imprese: la soglia dimensionale per numero di addetti o la distribuzione territoriale.

### C) OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

Le esigenze alla base dell'intervento sono tradotte in uno o più **obiettivi generali**, da declinare in **obiettivi specifici**, che individuano gli **effetti attesi** correlati all'attuazione dell'intervento.

La valutazione quantitativa del raggiungimento degli obiettivi avviene attraverso appositi **indicatori**, che permettono di verificare i risultati ottenuti con l'intervento e misurarne la distanza con il valore-obiettivo prefissato. La costruzione degli indicatori deve basarsi su criteri statistici: è quindi importante illustrare le basi dati da cui si è attinto e le procedure seguite per la loro determinazione.

OBIETTIVO GENERALE		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	Valore attuale	Valore atteso
OBIETTIVO SPECIFICO 2	Valore attuale	Valore atteso
OBIETTIVO SPECIFICO (qualitativo)	Descrizione	
OBIETTIVO SPECIFICO (qualitativo)	Descrizione	

### D) ANALISI DELL'OPZIONE ZERO

Il primo passo da compiere per la valutazione delle opzioni di regolazione è quello della **ricostruzione e dell'analisi della situazione vigente** (cd. **opzione zero**), facendo attenzione ai suoi aspetti dinamici per arrivare alla cosiddetta baseline: vanno rilevate, cioè, anche le eventuali differenze sorte nell'implementazione rispetto a quanto originariamente previsto dalle norme.

Occorre fornire un quadro esaustivo della normativa in vigore, ricostruendo il contesto di riferimento generale rilevante per il caso sottoposto a valutazione.

Si tratta di un aspetto fondamentale, in quanto il giudizio di convenienza delle opzioni alternative va effettuato rispetto alla situazione esistente.

### E) OPZIONI ALTERNATIVE

Alla ricostruzione dell'opzione zero fa seguito la definizione delle **opzioni alternative**. Perché esse possano essere oggetto di valutazione, occorre che rispettino determinati **presupposti normativi, amministrativo-finanziari ed economico-sociali**.

Al fine di elaborare le ipotesi alternative e per una prima verifica dei presupposti, sono molto importanti le consultazioni con gli stakeholders.

#### OPZIONE A

DESCRIZIONE

PRESUPPOSTI

- NORMATIVI
- ORGANIZZATIVI

- ECONOMICO-SOCIALI

## OPZIONE B

DESCRIZIONE

PRESUPPOSTI

- NORMATIVI,
- ORGANIZZATIVI
- ECONOMICO-SOCIALI

## OPZIONE C

DESCRIZIONE

PRESUPPOSTI

- NORMATIVI,
- ORGANIZZATIVI
- ECONOMICO-SOCIALI

.....

## F) VALUTAZIONE DELLE OPZIONI

Obiettivo della fase è quello di individuare i **potenziali effetti positivi o negativi di ogni opzione**. Si tratta di una **valutazione ex ante** che potrà condurre, dove possibile, ad una loro traduzione degli stessi in termini quantitativi e/o monetari.

Si distinguono due momenti: valutazione preliminare e valutazione analitica.

### F.1) VALUTAZIONE PRELIMINARE (selezione delle opzioni da valutare)

La **valutazione preliminare** permette di **restringere il campo delle opzioni** significative e attuabili; in alcuni casi, può portare immediatamente alla scelta di preferenza, che dovrà però essere debitamente motivata.

#### Prospetto sintetico delle opzioni<sup>122</sup>

	Opzione zero	Opzione A	Opzione B	Opzione C	Opzione D
Efficacia					
Obiettivo specifico 1					
Obiettivo specifico 2					
Obiettivo specifico 3					
Obiettivo specifico 4					
.....					

<sup>122</sup> Lo schema esemplificativo può essere compilato per la fase di valutazione preliminare, al fine di selezionare le opzioni da sottoporre a valutazione più approfondita, escludendo quelle che risultano "dominate" in base ai giudizi forniti. La valutazione delle criticità ed i relativi giudizi (MA, A, B, MB) potrebbero divergere a seconda dell'efficacia e dei vari destinatari, diretti e indiretti, e pubblica amministrazione. In tal caso, se dentro la stessa *categoria*, i giudizi non sono univoci, è opportuno distinguerli per tipologia di soggetto

	<b>Opzione zero</b>	<b>Opzione A</b>	<b>Opzione B</b>	<b>Opzione C</b>	<b>Opzione D</b>
<u>Criticità</u>					
Destinatari diretti					
Destinatari indiretti					
P. A.					
.....					

(MA=MOLTO ALTA; A=ALTA; B=BASSA; MB= MOLTO BASSA)

## F.2) VALUTAZIONE ANALITICA

Sulla base degli esiti della valutazione preliminare, si procede alla **valutazione analitica**, riferita ai **principali effetti correlati alle opzioni** rilevanti, quantificandoli ed eventualmente monetizzandoli rispetto all'opzione zero.

Elementi fondamentali della valutazione sono la **ricognizione delle informazioni** statistiche disponibili e la **raccolta dei dati**, le **consultazioni** con gli stakeholders e i soggetti privati e pubblici interessati, la **scelta della tecnica** di valutazione ritenuta più adeguata.

Per ulteriori dettagli, vedi l'Allegato 2.

### OPZIONE ZERO

COSTI E BENEFICI

### OPZIONE A

COSTI E BENEFICI

### OPZIONE B

COSTI E BENEFICI

### OPZIONE C

COSTI E BENEFICI

.....

## G) OPZIONE PREFERITA: MOTIVAZIONE DELLA SCELTA

In seguito alla valutazione delle opzioni alternative, si effettua la **scelta dell'opzione preferita**, comparando gli effetti di ciascuna opzione, inclusa quella di non intervento.

In ogni caso, è necessario illustrare chiaramente le motivazioni che conducono a un dato giudizio di preferenza.

## ALLEGATI

*La Relazione AIR può includere eventuali allegati. Nel seguito si fornisce un possibile elenco, che può variare a seconda dei casi. È comunque necessario fornire un'indicazione circa le fonti informative utilizzate, il percorso di consultazione effettuato e la metodologia di valutazione seguita. Sono aspetti rilevanti per garantire la trasparenza e l'adeguata informazione sulla scelta effettuata.*

### Ricognizione normativa

*Elenco delle fonti normative di riferimento rilevanti per il caso in questione, che potranno riguardare livelli diversi di governo e contenere eventuali commenti sulle tematiche ritenute più significative.*

- Norme comunitarie/internazionali
- Norme e atti amministrativi statali
- Norme e atti amministrativi regionali
- Altri atti

### Esperienze di altre amministrazioni

*Può contenere una sintesi qualitativa di esperienze di altre amministrazioni che si sono confrontate con casi simili a quello sottoposto a valutazione.*

### Fonti informative

*Si suggerisce un possibile schema per elencare le fonti informative utilizzate nell'analisi. È fondamentale, infatti, che si dia conto dei dati utilizzati in sede di AIR, soprattutto ai fini della valutazione.*

Fonte	Contenuti	Disaggregazione (territoriale, settoriale ecc.)

### Consultazioni (Piano e risultati)

*Viene illustrato il percorso di consultazione, allegando il Piano e i principali risultati ottenuti in questa fase fondamentale dell'AIR.*

### Valutazioni

*Eventuali approfondimenti sul modello adottato per la valutazione, le elaborazioni effettuate, gli indicatori sintetici utilizzati ecc.*

## SCHEMA DI RELAZIONE AIR (VERSIONE SINTETICA)

*Può essere opportuno prevedere livelli diversi di rappresentazione delle analisi effettuate.*

*Se con la "Relazione analitica" si fornisce una descrizione dettagliata delle varie fasi del processo seguito, è utile prevedere anche una descrizione sintetica che risulti comprensibile e di più rapida e agevole lettura, una sorta di executive summary.*

*Infatti, gli esiti della valutazione d'impatto dovranno accompagnare ed essere allegati alla proposta di legge o di regolamento. Di conseguenza, è utile una sintesi che rinvii, per eventuali approfondimenti, alla relazione analitica.*

*La seguente struttura riepiloga le fasi principali che dovrebbero essere descritte in una "Relazione AIR sintetica".*

### **Indice**

- ♣ **Proposta regolativa – informazioni di sintesi sull'ambito dell'intervento**
- ♣ **Ricognizione normativa**
- ♣ **Esigenze delle amministrazioni e dei destinatari**
- ♣ **Obiettivi generali e specifici**
- ♣ **Esiti delle consultazioni**
- ♣ **Opzioni**
- ♣ **Opzione preferita: motivazioni della scelta**

## CHECK-LIST DI VALUTAZIONE DELLA QUALITÀ DELL'AIR

*L'introduzione e il consolidamento delle tecniche di valutazione d'impatto devono essere viste nell'ambito di un percorso di cambiamento organizzativo e miglioramento continuo.*

*Pertanto, è opportuno sottoporre il percorso di analisi a una fase di valutazione, generalmente a cura del soggetto/i che hanno coordinato i lavori, al fine di individuare i punti di forza, le criticità incontrate e le eventuali carenze nel processo.*

*La finalità è di verificare la presenza/assenza delle fasi tipiche del processo di AIR e la loro adeguatezza/completezza; il giudizio può essere dato in via qualitativa ovvero attribuendo un punteggio (ad esempio variabile tra 1 e 5).*

*Nella fase a regime, si può sviluppare un sistema strutturato di monitoraggio e creare un vero e proprio sistema informativo sulla qualità.*

<b>Il processo di AIR</b>	
0.1	<i>Sono stati indicati la composizione del gruppo di lavoro e il responsabile AIR?</i>
0.2	<i>Sono state realizzate attività non comprese nel processo di AIR? In caso affermativo, ne è stata fornita adeguata motivazione?</i>
0.3	<i>Sono state realizzate tutte le fasi del processo di AIR? In caso negativo, sono stati adeguatamente indicati i motivi per i quali una o più fasi sono state omesse?</i>

<b>A. Qualificazione delle esigenze</b>	
A.0	<i>Durata della fase</i> <i>Principali criticità incontrate</i>
A.1	<i>Sono state qualificate e adeguatamente rappresentate le esigenze alla base dell'intervento?</i>
A.2	<i>Come sono state rilevate le esigenze all'origine dell'intervento regolativo?</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Norme di livello sovranazionale</li> <li>• Norme o deleghe a normare da parte dello Stato o della Regione</li> <li>• Istanze di altri uffici o settori dell'amministrazione</li> <li>• Istanze di altre amministrazioni o soggetti pubblici</li> <li>• Istanze dirette di destinatari e di loro rappresentanti</li> <li>• Campagne di sensibilizzazione sui mass media</li> <li>• Consultazioni</li> <li>• Altro (specificare)</li> </ul>

<b>B. Ambito di intervento</b>	
B.0	<i>Durata della fase Principali criticità incontrate</i>
B.1	<i>Sono stati individuati i principali settori economici interessati dall'intervento?</i>
B.2	<i>Sono stati individuati, classificati e, per quanto possibile, adeguatamente quantificati i principali destinatari dell'intervento?</i>
B.3	<i>Sono state individuate le altre amministrazioni pubbliche coinvolte nell'intervento?</i>
B.4	<i>Sono state indicate le basi informative utilizzate per l'individuazione e la classificazione dei soggetti interessati?</i>
B.5	<i>È stato necessario ricorrere a rilevazioni ad hoc? Da chi sono state effettuate?</i>
B.6	<i>Sono stati incontrati problemi nel reperimento delle fonti e/o nelle rilevazioni? Di quale tipo (es.: tempestività, qualità dei dati, costo, altro)?</i>

<b>C. Individuazione degli obiettivi</b>	
C.0	<i>Durata della fase Principali criticità incontrate</i>
C.1	<i>Le esigenze rilevate sono state tradotte in obiettivi dell'intervento regolativo?</i>
C.2	<i>L'obiettivo generale è stato esplicitato in obiettivi specifici ?</i>
C.3	<i>È stato possibile abbinare agli obiettivi specifici uno o più indicatori quantitativi? Se sì, sono stati indicati valori obiettivo e riferimenti temporali?</i>

<b>D. Opzioni e presupposti</b>	
D.0	<i>Durata della fase Principali criticità incontrate</i>
D.1	<i>È stato ricostruito il quadro normativo di riferimento e sono state individuate le criticità della normativa vigente?</i>

D.2	<i>È stata adeguatamente analizzata e rappresentata l'opzione zero?</i>
D.3	<i>Sono state considerate e descritte tutte le possibili opzioni preliminari e le loro differenze rispetto all'opzione zero?</i>
D.4	<i>Nella formulazione delle opzioni alternative è stata verificata la presenza dei presupposti di natura normativa, organizzativa e finanziaria ed economico-sociale perché esse fossero percorribili?</i>

### **E. Valutazione delle opzioni**

E.0	<i>Durata della fase Principali criticità incontrate</i>
E.1	<i>L'opzione zero è stata valutata rispetto ai suoi effetti verso i destinatari dell'intervento?</i>
E.2	<i>Sono state escluse dalla valutazione alcune opzioni preliminari? Secondo quale criterio?</i>
E.3	<i>È stata effettuata una valutazione analitica degli impatti delle opzioni alternative sui destinatari dell'intervento? Secondo quale tecnica?</i>
E.4	<i>Per le opzioni sottoposte a valutazione, sono stati adeguatamente comparati costi e benefici per tutte le tipologie di destinatari?</i>
E.5	<i>L'orizzonte della valutazione è stato pluriennale? (specificare il numero degli anni nei quali è stato sviluppato l'esercizio). È stata effettuata l'attualizzazione dei costi e dei benefici? È stato scelto un anno specifico per valutare l'impatto ed eseguire il confronto fra opzioni?</i>
E.6	<i>Sono state individuate tutte le principali voci di costo/beneficio per tutte le opzioni attuabili?</i>
E.7	<i>Sono state distinte le voci di costo ricorrenti da quelle una tantum? Se sì, per le voci di costo ricorrenti è stato indicato un orizzonte temporale e si è proceduto a corrispondenti stime?</i>
E.8	<i>Sono state esplicitate le ipotesi adottate per la stima dei costi/benefici e specificate le relative fonti informative?</i>
E.9	<i>Sono state distinte le voci di costo/beneficio stimabili da quelle non stimabili? È stata fornita una motivazione per l'eventuale assenza di alcune stime?</i>

<b>F. Opzione preferita (motivazione della scelta)</b>	
F.0	<i>Durata della fase Principali criticità incontrate</i>
F.1	<i>È stata indicata un'opzione preferita?</i>
F.3	<i>La scelta è stata motivata adeguatamente?</i>

<b>Consultazioni e trasparenza</b>	
PROGETTAZIONE DELLA CONSULTAZIONE	
1	<i>E' stato redatto un piano delle consultazioni da effettuare per l'AIR?</i>
2	Nel piano di consultazione sono stati individuati: <ul style="list-style-type: none"> <li>• fase di riferimento del processo di AIR</li> <li>• obiettivi informativi della consultazione</li> <li>• destinatari della consultazione</li> <li>• tecniche e modalità di consultazione</li> <li>• durata della consultazione</li> <li>• modalità di pubblicità dei risultati della consultazione</li> <li>• responsabile della consultazione</li> </ul>
REALIZZAZIONE E TRASPARENZA DELLA CONSULTAZIONE	
3	<i>Tipologia delle consultazioni effettuate</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• riunioni formali o informali</li> <li>• interviste semi-strutturate</li> <li>• <i>focus group</i></li> <li>• <i>notice and comment</i></li> <li>• indagini statistiche (specificare)</li> <li>• .....</li> </ul>
4	<i>Le tecniche di consultazione utilizzate e i risultati ottenuti si ritengono idonei rispetto agli obiettivi informativi prefissati?</i>
5	<i>Sono state incontrate particolari criticità (specificare)?</i>
6	<i>Sono stati utilizzati soggetti esterni per la realizzazione delle consultazioni?</i>
7	<i>Vi sono consultazioni ritenute utili che non è stato possibile effettuare?</i>
8	<i>L'attività di consultazione è stata preventivamente pubblicizzata? Con quali modalità (es. stampa, sito istituzionale ecc.)?</i>
9	<i>È stata resa un'informativa esterna sui risultati delle consultazioni? Con quali modalità (es. stampa, sito istituzionale ecc.)?</i>

<b>Attuazione e manutenzione dell'intervento</b>	
1	<i>È stata resa un'informativa esterna sui risultati dell'AIR (ad es. pubblicazione della Relazione AIR nel sito istituzionale)?</i>
2	<i>È stato indicato il responsabile dell'attuazione dell'intervento?</i>
3	<i>Quali strumenti di manutenzione e monitoraggio dell'intervento sono stati previsti (VIR, clausole valutative ecc.)?</i>

## SCHEMA DI RELAZIONE VIR

*La valutazione ex post è giustamente considerata parte integrante del ciclo della regolazione, anche se risultano relativamente poche le applicazioni.*

*Un indice possibile per la relazione VIR è il seguente che, per molti aspetti, ricalca quello della Relazione AIR.*

### **Indice**

**A. Ambito dell'intervento da sottoporre a verifica d'impatto**

**B. Finalità dell'intervento**

**C. Obiettivi generali e specifici e indicatori definiti in sede di AIR**

**D. Obiettivi generali e specifici: risultati conseguiti**

**E. Consultazioni e loro esito**

**F. Considerazioni finali: impatto del provvedimento e azioni di miglioramento suggerite**

### **Allegati (eventuali)**

- **Ricognizione normativa**
- **Esperienze**
- **Fonti informative**
- **Consultazioni e valutazioni**

## **Allegato 1 - Le indagini statistiche e la customer satisfaction**

## Sezione I - Le indagini statistiche

### I.1 Fasi dell'indagine statistica

Le indagini statistiche possono avere una notevole utilità nell'ambito delle **valutazioni d'impatto della regolamentazione**<sup>123</sup>. Ovviamente, comportano un impegno elevato: economico (nonostante le interviste telefoniche sostenute da computer costino oggi relativamente poco), di risorse umane e di tempo.

La descrizione che segue non è rivolta a operatori specializzati. Vengono forniti alcuni elementi utili a governare il processo di realizzazione delle indagini, tenendo conto che esse devono essere funzionali al rafforzamento della capacità di normazione e alla trasparenza del processo decisionale. Si fornirà una descrizione sintetica delle diverse fasi di un'indagine statistica e delle diverse modalità di somministrazione dei questionari, soffermandosi sulle implicazioni operative più significative.

In effetti, per l'AIR opererà, in generale, un gruppo di lavoro multidisciplinare nel quale saranno presenti competenze specializzate (nella fattispecie, risorse degli uffici di statistica o consulenti esterni). Tutti, però, devono essere in grado di valutare le potenzialità delle diverse tecniche e di apportare il proprio contributo in modo funzionale alle finalità dell'analisi di impatto.

Per approfondimenti, si rinvia ai numerosi manuali sulle tecniche di indagine e in particolare allo specifico sito dell'Istat.<sup>124</sup>

Le **fasi** tipiche dell'indagine statistica sono le seguenti:

- piano di indagine;
- rilevazione dei dati;
- classificazione e codifica dei dati;
- elaborazione dei dati;
- interpretazione dei risultati.

Seppure le fasi centrali possano essere realizzate mediante il ricorso a competenze specialistiche (interne o esterne all'amministrazione), il momento della pianificazione dell'indagine e quello dell'interpretazione dei risultati, dovrebbero coinvolgere tutto il gruppo di lavoro attivato per realizzare l'AIR e alcuni funzionari della direzione competente per l'emanazione del provvedimento di interesse. Le scelte relative agli obiettivi informativi, che si riflettono sulle modalità di rilevazione ed elaborazione dei dati, devono derivare dal confronto comune e guidare la realizzazione dell'indagine.

---

<sup>123</sup> In effetti, le indagini statistiche presentano interesse trasversale alle varie fasi del processo di AIR e di VIR: per rilevare le esigenze, approfondire la conoscenza della situazione attuale e procedere alla valutazione delle opzioni. Inoltre, le indagini statistiche condotte con le tecniche delle valutazioni contingenti possono risultare utili per stimare la "disponibilità a pagare" da parte dei soggetti intervistati: essa può definirsi, in prima approssimazione, come il prezzo massimo che i consumatori sono disposti a pagare per ottenere una unità in più di un dato bene o servizio, tenendo conto che per un bene e servizio normale, la disponibilità a pagare diminuisce al crescere della disponibilità del bene.

Le applicazioni rilevano particolarmente rispetto alla valutazione di beni e servizi non scambiati sul mercato, quali la salute, l'ambiente ecc. Per approfondimenti su questa tematica, si veda il cap. 3 di Momigliano, Giovanetti Nuti (2001).

<sup>124</sup> <http://www.istat.it/strumenti/>. Nel *link* sono disponibili supporti metodologici e strumenti di analisi rivolti sia a utenti specializzati sia a coloro che, pur non essendo statistici, vogliono acquisire informazioni sui metodi utilizzati nelle indagini condotte in ambito Istat e Sistan.

## I.2 Piano di indagine

Il piano di indagine consiste nella definizione e programmazione di tutti gli aspetti connessi alla sua realizzazione, da quelli metodologici a quelli tecnici e operativi.

Si tratta di una fase estremamente importante, perché un'errata impostazione iniziale ha ripercussioni negative su tutto il percorso successivo. Deve quindi coinvolgere l'intero gruppo di lavoro.

Infatti, occorre definire in modo chiaro e univoco l'oggetto di indagine, le unità statistiche sulle quali effettuare la rilevazione, i caratteri da rilevare, le metodologie per l'elaborazione dei dati. In questa fase risulta di importanza fondamentale l'analisi delle fonti bibliografiche e dei risultati di precedenti ricerche e studi in materia, e l'eventuale consultazione, se ritenuta utile, di esperti.

Deve quindi essere scelto il **metodo di rilevazione dei dati** (questionario, acquisizione di *database* esistenti, osservazione sperimentale) e, a seconda di quello prescelto, devono essere predisposti gli strumenti per realizzare la rilevazione. Quest'ultima può essere totale (svolta su tutte le unità statistiche) o parziale (effettuata soltanto su una parte); in quest'ultimo caso, è necessario estrarre un campione, mediante un apposito piano di campionamento che utilizza specifiche tecniche.

Nell'ambito del piano di indagine devono essere definiti vari **aspetti tecnici e operativi**, così riassumibili:

- predisposizione di liste con i nominativi e i recapiti delle persone, famiglie, imprese, istituzioni facenti parte del collettivo statistico;
- acquisizione/disponibilità della strumentazione necessaria all'indagine (ad esempio, pc portatili per i rilevatori, appositi software per l'inserimento assistito dei dati e per la loro elaborazione ecc.);
- formazione dei rilevatori (laddove previsti), nel caso di interviste dirette, per minimizzare il rischio di distorsione nei dati raccolti;
- definizione della tempistica e dei costi legati a ciascuna fase.

La fase della pianificazione dell'indagine è tra quelle che meglio si presta ad apporti trasversali; le esperienze dove indagini statistiche sono state utilizzate ai fini di valutazioni d'impatto dimostrano che la pianificazione, l'elaborazione del questionario e l'interpretazione dei risultati traggono forte vantaggio da una discussione allargata<sup>125</sup>.

## I.3 Rilevazione dei dati

Questa fase e le successive comportano, in generale, il ricorso a operatori specializzati che possono essere presenti anche all'interno delle amministrazioni (si pensi agli uffici di statistica regionali o comunali).

La raccolta dei dati può avvenire attraverso il **questionario** (questo aspetto è approfondito nel par. 1.7) che rappresenta lo strumento di rilevazione privilegiato nella ricerca sociale, oppure acquisendo dati già disponibili (rilevati nell'ambito di altre ricerche), ovvero raccolti per finalità amministrative da parte di enti pubblici.

Il materiale raccolto necessita, in generale, di raffinamenti (controllo, eventuale correzione di errori e incongruenze, classificazione e codifica) per poter essere

---

<sup>125</sup> A titolo esemplificativo si rimanda al caso di Roma Capitale analizzato nel cap. 2, dove è stata realizzata un'indagine statistica con modalità Cati nell'ambito di una valutazione d'impatto ex post.

utilizzato nelle successive fasi di elaborazione e analisi; è necessario, in sostanza, trasformare il dato rilevato in dato trattabile statisticamente.

#### *I.4 Classificazione e codifica dei dati*

Una volta verificata la **qualità** dei dati, essi devono essere classificati secondo le modalità previste nel piano di indagine. Per fare un esempio, una variabile quantitativa (quale il reddito) può assumere valori sostanzialmente infiniti, il che rende non possibile l'effettuazione di alcune specifiche analisi statistiche (ad esempio, la costruzione di distribuzioni di frequenza). Per essere statisticamente trattabile, la variabile deve essere suddivisa in classi di valori contigue ed esaustive (ad esempio: "da 0 a meno di 500 euro", "da 500 a meno di 1.000 euro" e così via). La definizione delle modalità (qualitative o quantitative) che le variabili assumono non avviene secondo regole fisse, ma viene effettuata sulla base degli obiettivi conoscitivi.

Inoltre, nel caso l'insieme dei dati raccolti, il *database*, venga trattato con strumenti informatici (ad esempio, tramite *software* statistici come Sas, Spad e Spss), essi devono essere sottoposti a **codifica**<sup>126</sup>.

#### *I.5 Elaborazione dei dati*

In questa fase vengono effettuate le elaborazioni statistiche che consentono di descrivere le caratteristiche del collettivo di interesse, in accordo con gli obiettivi conoscitivi.

Le elaborazioni possono essere di vario tipo, dalla creazione di tabelle semplici o a doppia entrata, al calcolo di medie e di indici di variabilità (*standard deviation*, varianza, devianza ecc.), di coefficienti di correlazione, fino ad arrivare a metodologie più complesse, come l'analisi in componenti principali, l'analisi delle corrispondenze multiple, la *cluster analysis*, la regressione multipla, logistica ecc.<sup>127</sup>

Al fine di facilitare e rendere più intuitiva la descrizione di alcuni aspetti del fenomeno di interesse, possono inoltre essere prodotti vari tipi di grafico, come gli istogrammi, i grafici a barre e a torta, i cartogrammi ecc. Le rappresentazioni grafiche sono di particolare interesse nel contesto dell'AIR e della VIR tenuto conto dei suoi destinatari. I risultati delle indagini statistiche devono essere esposti con la massima semplicità e chiarezza.

#### *I.6 Interpretazione dei risultati*

L'ultima fase dell'indagine è quella in cui i risultati ottenuti vengono interpretati. Si tratta di una fase estremamente delicata, in cui risultano di fondamentale importanza l'esperienza e la competenza del gruppo di ricerca. Non è possibile indicare buone prassi che assicurino la corretta interpretazione dei risultati; ciò che può e deve essere fatto è adottare le necessarie cautele nel descriverli; in particolare, postulare legami fra fenomeni differenti o fra gruppi di unità statistiche senza un sostegno teorico-deduttivo è in generale molto insidioso.

Nell'ambito di un'AIR o di una consultazione relativa all'emanazione di un atto normativo, è buona norma che i risultati vengano discussi dal gruppo di lavoro in

---

<sup>126</sup> Attraverso il processo di codifica a ogni modalità viene associato un codice alfanumerico o un numero reale, in modo da renderla gestibile in maniera ottimale dall'applicativo informatico (ad esempio, alla modalità "da 0 a meno di 500 euro" può essere associato il valore 1, a quella "da 500 a meno di 1.000 euro" il valore 2 e così via).

<sup>127</sup> Qualsiasi manuale elementare di statistica metodologica consente i necessari approfondimenti.

modo che possano emergere possibilità di elaborazione ulteriore che consentano di meglio comprendere i fenomeni di interesse.

### *I.7 Struttura e modalità di somministrazione del questionario*

La maggior parte delle indagini statistiche viene realizzata somministrando un questionario ad un'intera popolazione o ad un campione di individui unità statistiche (persone, famiglie, imprese, istituzioni pubbliche ecc.). Il **questionario** è un modulo o un fascicoletto (ormai anche un supporto elettronico) che comprende una serie di domande che vengono poste nello stesso modo a tutti gli intervistati. Le domande vengono individuate sulla base degli obiettivi conoscitivi dell'indagine e delle ipotesi da verificare e possono essere di vario tipo: libere, aperte e chiuse.

Le **domande libere** consentono all'intervistato di esprimersi liberamente sull'argomento in questione e quindi di ottenere risposte ricche e dettagliate, ma presentano il problema di dover poi codificare le risposte ottenute secondo modalità stabilite, al fine di consentire l'elaborazione.

L'impiego delle domande libere può essere utile – ed è talora inevitabile – in contesti di ricerca poco esplorati, o in cui sia comunque difficile ipotizzare a priori le possibili modalità di risposta. Un esempio di domanda libera è il seguente:

*Quali sono, a suo avviso, le misure prioritarie che il governo dovrebbe adottare per migliorare la situazione del Paese?*

Le **domande aperte** prevedono sia modalità di risposta predefinite sia una modalità residuale del tipo "Altro (specificare)...". Esse vengono utilizzate quando le risposte possibili possono essere previste soltanto in parte e consentono di individuare, tramite un procedimento di codifica a posteriori, ulteriori modalità di risposta.

Esempio di domanda aperta:

*A che titolo la sua famiglia occupa l'abitazione di residenza?*

Affitto o subaffitto	<input type="checkbox"/>
Proprietà	<input type="checkbox"/>
Usufrutto	<input type="checkbox"/>
Titolo gratuito	<input type="checkbox"/>
Altro (specificare) _____	

Le **domande chiuse**, infine, prevedono tutte le risposte che l'intervistato può fornire.

Esempio di domanda chiusa:

*Qual è la sua cittadinanza?*

Italiana	<input type="checkbox"/>
Straniera	<input type="checkbox"/>
Apolide	<input type="checkbox"/>

Una particolare categoria è quella delle **domande di opinione**, attraverso le quali viene chiesto agli intervistati di esprimere atteggiamenti, opinioni, percezioni, gradimento, accordo-disaccordo verso determinate questioni. Esse sono utilizzate frequentemente nelle indagini sociali, in particolare nell'ambito delle indagini di *marketing* e di *customer satisfaction*.

Esempio di domanda di opinione:

*Confrontando la situazione economica della sua famiglia con quella di un anno fa, lei ritiene che sia:*

Molto migliorata	<input type="checkbox"/>
Un po' migliorata	<input type="checkbox"/>
Rimasta più o meno la stessa	<input type="checkbox"/>
Un po' peggiorata	<input type="checkbox"/>
Molto peggiorata	<input type="checkbox"/>

Da un punto di vista operativo, per una corretta **compilazione del questionario** risultano di fondamentale importanza l'esperienza e la competenza, che consentono la scelta del tipo di domande da inserire, delle scale di misura dei caratteri da utilizzare (nominali, ordinali, a intervallo o a rapporto), dell'ordine nel quale porgere le domande, l'eventuale inserimento di quesiti di controllo volti a verificare l'attendibilità o la coerenza di alcune risposte ecc.

Esistono criteri generali che consentono di aumentare l'efficacia del questionario e ridurre il rischio di ottenere dati errati o poco attendibili.

In primo luogo, le domande devono essere formulate con un *linguaggio chiaro*, semplice e preciso, che tenga conto del profilo sociale e culturale degli intervistati.

*Il numero di domande non deve essere troppo elevato*, per evitare risposte distratte dovute all'eccessivo protrarsi della somministrazione/compilazione del questionario.

*E' importante l'ordine in cui vengono poste le domande*. Occorre minimizzare l'influenza che una certa domanda può avere su quelle immediatamente successive. Un criterio da seguire è che le domande generali su un certo argomento vengano poste prima di quelle specifiche (tecnica ad imbuto). Inoltre, è opportuno raggruppare le domande per area tematica, senza passare di continuo da un argomento all'altro. Infine, le domande più "delicate" (ad esempio, relative al reddito, alle convinzioni politiche o religiose ecc.) devono essere poste alla fine del questionario, perché potrebbero indisporre l'intervistato rendendo difficoltoso o impossibile il prosieguo dell'intervista o poco attendibili le risposte fornite.

Le **modalità di somministrazione** del questionario possono essere diverse: intervista diretta, per via telefonica, autocompilazione (per i questionari postali o via web). Ciascun tipo presenta **vantaggi e svantaggi**.

L'intervista **diretta** prevede la presenza di un intervistatore appositamente formato, il quale legge le domande e registra le risposte.

I vantaggi di questa modalità di somministrazione risiedono essenzialmente nella migliore qualità dei dati raccolti: l'intervistatore, anche attraverso il comportamento non verbale del rispondente, ha la possibilità di capire se una domanda sia stata fraintesa e, nel caso, può riformularla e fornire chiarimenti. Inoltre, la presenza fisica del rilevatore consente di inserire nel questionario anche domande piuttosto complesse, che con altre modalità di somministrazione sarebbero sconsigliate. Il contatto diretto intervistatore-intervistato permette di ridurre il numero di mancate risposte.

D'altra parte, questa modalità presenta anche alcuni problemi, dovuti principalmente ai costi di realizzazione, dal momento che i rilevatori devono essere adeguatamente preparati attraverso un'azione formativa e devono recarsi fisicamente dagli intervistati. Inoltre, i vari intervistatori potrebbero influenzare differentemente le risposte, attraverso modalità di somministrazione non perfettamente allineate o a

causa di atteggiamenti personali differenti (è molto importante che i rilevatori siano addestrati a somministrare il questionario nel modo più standardizzato possibile). Infine, la presenza di un rilevatore, per quanto competente, in alcuni casi può essere addirittura controindicata, perché rende più difficoltoso fornire risposte socialmente indesiderabili o comunque imbarazzanti (ad esempio, relative all'atteggiamento verso gli immigrati o alle preferenze sessuali).

L'intervista diretta può essere somministrata con la tradizionale modalità Papi (*Paper and pen interviewing*), cioè tramite questionario cartaceo, oppure in modalità Capi (*Computer assisted personal interviewing*), vale a dire con l'ausilio di un pc portatile. In quest'ultimo caso, il rilevatore legge le domande sullo schermo e inserisce direttamente le risposte attraverso la tastiera del pc. La modalità Capi prevede inoltre l'utilizzo di un software che genera in modo automatico il *database* (permettendo quindi di evitare la fase di *data entry*), effettua il controllo in tempo reale sulla coerenza delle risposte e aiuta l'intervistatore a non commettere errori di immissione (ad esempio, se per una domanda sono previsti solo alcuni specifici intervalli di risposta, il sistema non permette l'inserimento di valori che non vi siano compresi). In generale, la qualità dei dati raccolti in modalità Capi risulta superiore a quella delle interviste effettuate con carta e penna.

Un esempio di rilevazione in modalità Capi è quella sulle forze di lavoro svolta dall'Istat.

L'intervista **telefonica** presenta vantaggi e svantaggi rispetto a quella diretta. Fra i vantaggi vi sono sicuramente la notevole riduzione dei costi e dei tempi di realizzazione, anche a causa della formazione meno approfondita necessaria per gli intervistatori. Il fatto che non vi sia un contatto faccia a faccia riduce l'influenza esercitata dal rilevatore attraverso il proprio aspetto e i propri comportamenti (fattori che possono determinare, come già detto, distorsioni o condizionamenti nelle risposte) e facilita l'espressione di opinioni socialmente indesiderabili o imbarazzanti (il rispondente ha un'impressione di maggiore anonimato).

Gli svantaggi sono legati alle minori possibilità di coinvolgimento dell'intervistato, al minor controllo sull'intervista e, in generale, al fatto di non poter valutare quegli aspetti non verbali del comportamento che possono fornire informazioni al rilevatore esperto. Inoltre, non è possibile porre per telefono domande complesse o con un elevato numero di modalità di risposta, dato che non è possibile aiutare l'intervistato mostrandogli la domanda sul questionario (l'intervistato potrebbe non cogliere per intero il senso della domanda o dimenticare alcune modalità di risposta). Per ovviare, in parte, a questo problema, si può decidere di inviare il questionario (per posta o e-mail) prima di effettuare l'intervista telefonica, tenendo presente tuttavia che il fatto di conoscere in anticipo le domande può portare a fornire risposte meno spontanee.

C'è poi il **problema della copertura**: non tutte le famiglie o le persone sono provviste di un'utenza telefonica. Questo è da tenere in considerazione già nella fase di pianificazione dell'indagine; può essere opportuno, infatti, associare anche interviste effettuate con altra modalità (ad esempio dirette), anche se ciò può comportare un aumento dei costi.

Anche le interviste telefoniche possono essere somministrate sia in modo tradizionale (con carta e penna) sia con l'ausilio di un personal computer. In quest'ultimo caso, l'intervista viene ottimizzata attraverso la modalità Cati (*Computer assisted telephone interviewing*), in cui l'intervistatore gestisce il campione, la somministrazione del questionario e l'inserimento dei dati tramite un apposito applicativo informatico, le cui caratteristiche sono simili a quelle già considerate per la modalità Capi (creazione automatica del database, controlli sulla coerenza delle risposte e sulla correttezza dei dati immessi). Anche la modalità Cati, così come la Capi, determina una migliore

qualità dei dati raccolti rispetto all'intervista tradizionale. Un esempio di rilevazione in modalità Cati è l'indagine svolta dall'Istat su viaggi e vacanze.

Un'ulteriore modalità di somministrazione è quella in **autocompilazione**, che può avvenire attraverso l'invio postale del questionario (per posta ordinaria o e-mail) o attraverso il *web*.

Il vantaggio principale di questa opzione è che riduce notevolmente i costi, dato che non servono intervistatori. Inoltre, viene eliminata qualsiasi distorsione dovuta all'aspetto e al comportamento del rilevatore (con un questionario autosomministrato si ha il massimo grado di standardizzazione delle domande, dal momento che i rispondenti leggono tutti lo stesso identico formato). Chiaramente, è necessaria grande attenzione nella fase di elaborazione del testo (le domande dovranno essere estremamente chiare e univoche, per evitare fraintendimenti e interpretazioni diverse). Il fatto che non ci sia il rilevatore rende più facile fornire risposte socialmente riprovevoli o imbarazzanti.

Il principale difetto è che, in generale, risponde al questionario soltanto una percentuale ridotta del campione (di solito, assai meno della metà), il che non consente di effettuare inferenze precise rispetto alla popolazione di interesse. Inoltre, nonostante la cura che si pone nella fase di elaborazione dello strumento, è sempre possibile che alcune domande vengano fraintese. Infine, aumenta il numero di mancate risposte ad alcuni quesiti, a causa dell'impossibilità di esercitare un controllo sulla fase di compilazione.

Queste difficoltà aumentano passando dalla somministrazione postale (ordinaria o via mail) a quella via *web*. Tutto ciò comporta un'autoselezione del campione, con conseguenze negative sull'affidabilità dell'intera rilevazione.

La somministrazione del questionario via *web* viene a volte indicata come modalità Cawi (*Computer assisted web interviewing*).

### *1.8 Cenni sulle tecniche campionarie*

A conclusione di questa illustrazione, è opportuno dare alcuni cenni sulle tecniche di campionamento e rendere chiare le implicazioni dei due fondamentali approcci che possono essere seguiti: campionamento probabilistico e non probabilistico.

Preliminarmente, si deve considerare che un'indagine statistica può prevedere la rilevazione totale dei dati (effettuata sull'intera popolazione di interesse) oppure campionaria (effettuata soltanto su una parte della popolazione).

Esempi di rilevazione totale e campionaria sono, rispettivamente, il "Censimento generale della popolazione e delle abitazioni" e l'indagine multiscope<sup>128</sup> "Aspetti della vita quotidiana", entrambe svolte dall'Istat.

Il vantaggio di una rilevazione totale è che le analisi statistiche prodotte a partire dai dati raccolti sono riferibili senza problemi alla popolazione oggetto d'indagine. D'altro canto, il problema principale è che esse risultano onerose in termini economici e di tempi di realizzazione, per cui in generale si ricorre a rilevazioni campionarie che, come già detto, possono essere di tipo probabilistico o non probabilistico.

I **campioni probabilistici** hanno la caratteristica di essere rappresentativi rispetto al collettivo statistico da cui sono estratti e permettono di stimarne alcune caratteristiche, valutandone l'affidabilità. Per migliorare l'affidabilità è necessario aumentare la numerosità campionaria.

---

<sup>128</sup> Per una rassegna, si veda il link [http://www.istat.it/dati/catalogo/20060615\\_00/](http://www.istat.it/dati/catalogo/20060615_00/), dove è disponibile *on line* il volume Istat (2006).

Una volta stabilita la numerosità campionaria idonea a garantire l'affidabilità desiderata, è necessario definire lo schema di campionamento secondo cui effettuare l'estrazione delle unità statistiche.

In molti contesti di ricerca sono utilizzati **campioni non probabilistici**, per motivi di ordine economico o temporale (le procedure di estrazione e rilevazione connesse ad un campione probabilistico sono infatti onerose in termini di costi e tempi di realizzazione). Inoltre, in alcuni casi non sono disponibili liste attendibili delle unità statistiche (ad esempio nel caso degli immigrati clandestini). In questi casi, si può optare per l'utilizzo di campioni non probabilistici, che però presentano l'inconveniente di non permettere di risalire correttamente dal campione alla popolazione.

Il campionamento non probabilistico può essere effettuato con modalità differenti: campionamento accidentale, con scelta ragionata, a valanga (anche detto "a palla di neve") o per quote.

Nel prospetto 1.1 sono descritte sommariamente le principali tecniche utilizzate per determinare i campioni.

#### Prospetto I.1 – Principali tecniche di campionamento

##### **Tecniche per campioni probabilistici**

Nel *campionamento casuale* semplice ad ogni unità della popolazione viene assegnato un numero progressivo, dopodiché si procede ad un'estrazione casuale di numeri fra quelli assegnati alle unità, come se ogni numero fosse una pallina estratta da un'urna contenente tutte le unità della popolazione e si individuano così quelle campionarie.

Un altro schema cui si ricorre spesso è il *campionamento stratificato*, in cui il collettivo oggetto di indagine viene ripartito in gruppi (strati) sulla base di uno o più caratteri di stratificazione (ad esempio la provincia di residenza, il genere, l'età ecc.), dopodiché ad ogni strato viene assegnata una numerosità campionaria (in generale in base a un criterio proporzionale) e viene estratto un campione casuale al suo interno. La stratificazione ha l'obiettivo di migliorare la precisione delle stime prodotte.

Il *campionamento a due stadi* consiste nell'estrazione, in un primo stadio, delle unità primarie di campionamento e poi, in un secondo stadio, delle unità campionarie vere e proprie, estratte dalle unità primarie. Molte indagini condotte dall'Istat prevedono un campionamento a due stadi, in cui viene estratto, ad esempio, prima un certo numero di comuni (unità primarie) e poi, al loro interno, vengono estratti gli individui sui quali sarà condotta la rilevazione (unità campinarie). I vantaggi del campionamento a più stadi (che può essere anche a tre o più stadi) consistono nella riduzione dei costi e dei tempi di rilevazione, in quanto le unità campinarie risultano più concentrate territorialmente, se la stratificazione opera rispetto al territorio.

Un altro sistema che consente notevoli riduzioni dei costi è il *campionamento a grappoli*, che prevede l'estrazione di "grappoli" di unità campinarie (ad esempio, un certo numero di famiglie) e considera poi tutte le unità che li costituiscono (i loro componenti) come facenti parte del campione.

##### **Tecniche per campioni non probabilistici**

Il *campionamento accidentale* prevede che vengano intervistate le prime persone che capitano (ad esempio, fermando le persone per strada); tale procedura fornisce dati non molto attendibili.

Il *campionamento a scelta ragionata* prevede la selezione delle unità statistiche che si ritiene possano rispondere al meglio alle esigenze conoscitive dell'indagine. La concreta individuazione delle unità campinarie si basa sull'esperienza e sulla competenza di chi effettua la ricerca, oppure sul parere di esperti e/o testimoni privilegiati.

Il *campionamento a valanga* (o "a palla di neve") comporta l'individuazione di un primo gruppo di persone aventi le caratteristiche richieste dall'indagine dopodiché, chiedendo loro informazioni, si cerca di individuarne altre con le medesime caratteristiche. Questa tecnica è molto utile quando gli individui da intervistare non sono noti, ad esempio nel caso degli immigrati clandestini.

Il *campionamento per quote*, infine, riproduce a livello campionario la distribuzione percentuale di alcuni caratteri di particolare interesse per l'indagine (ad esempio, la distribuzione per età o per genere).

## Sezione II - La *customer satisfaction*

Le indagini di *customer satisfaction* consentono di misurare il livello di soddisfazione dei clienti/utenti (o il livello di qualità da essi percepito) rispetto ad un certo bene/servizio, o a suoi specifici aspetti costitutivi.

Utili applicazioni possono aversi anche nel contesto delle **valutazioni d'impatto**, con particolare riferimento a quelle *ex post* (come nel caso illustrato a conclusione del capitolo), ma anche per la valutazione dell'opzione zero.

Esistono diversi approcci teorici, sintetizzabili nei seguenti:

- Servqual e modelli derivati (Servperf, Normed Quality, Qualitometro).
- Indici nazionali e internazionali di customer satisfaction (ACSI, NCSB, ECSI/EPSI ecc.).
- Modelli sviluppati da enti e aziende per specifiche esigenze conoscitive.

### II.1 Il modello Servqual e i modelli derivati

Il **modello Servqual**, introdotto da Parasuraman, Zeithaml e Berry alla fine degli anni '80, rappresenta il primo approccio metodologico al tema della *customer satisfaction*. A partire da tale modello, che ancora oggi gode di notevole autorità in ambito scientifico, si è sviluppato un dibattito teorico che ha portato altri studiosi a proporre modifiche e adattamenti e a introdurre ulteriori modelli come Servperf<sup>129</sup> *Normed Quality*<sup>130</sup> e Qualitometro<sup>131</sup> o proporre nuove versioni del modello originale<sup>132</sup>.

Dal punto di vista concettuale, Servqual si basa sulla "teoria del gap", secondo cui il livello di qualità percepito dall'utente è dato dalla differenza fra il livello della prestazione percepita e il livello della prestazione attesa.

Figura II.1 – La "teoria del gap" rispetto alla qualità percepita



Gli autori di Servqual ritengono di avere individuato le dimensioni (aspetti generali) e i fattori della qualità (aspetti specifici) comuni alla totalità dei servizi, il che consente di utilizzare sempre lo stesso questionario, indipendentemente dalle caratteristiche specifiche del servizio considerato. Il questionario di Servqual considera cinque dimensioni, nell'ambito delle quali sono ripartiti 22 fattori della qualità, come illustrato nella figura seguente.

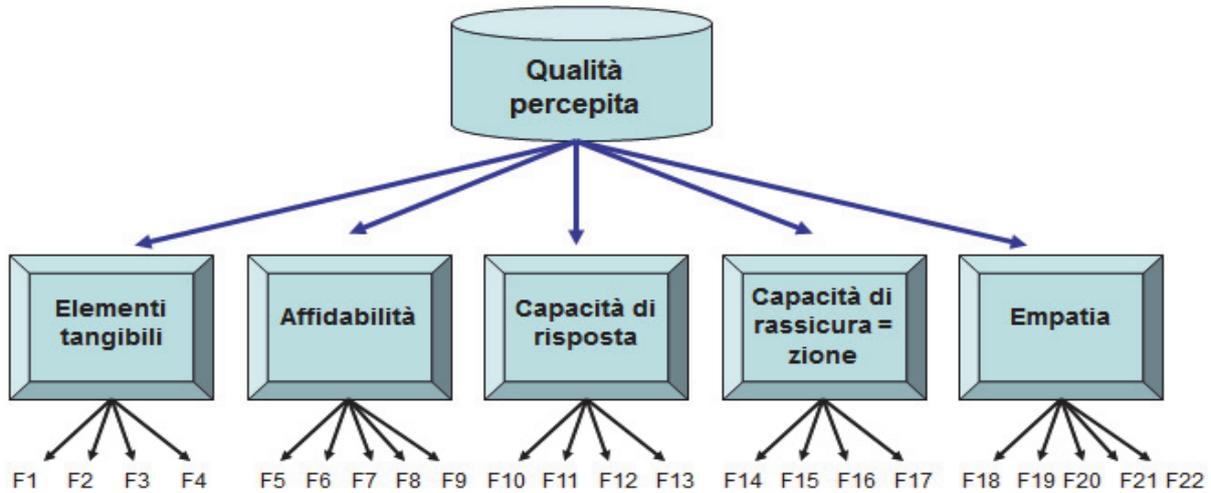
<sup>129</sup> Cronin e Taylor (1992).

<sup>130</sup> Il modello *Normed Quality*, proposto da Teas nel 1993, ha più che altro un valore di riflessione teorica rispetto alla metodologia Servqual; in genere non viene utilizzato a causa delle difficoltà pratiche connesse alla rilevazione delle variabili che prevede.

<sup>131</sup> Franceschini e Rossetto (1998).

<sup>132</sup> Parasuraman, Zeithaml e Berry (1994).

Figura II.2 – Struttura del modello Servqual



Nel questionario Servqual, per ogni fattore della qualità vengono poste due domande, la prima per rilevare il livello di prestazione atteso e la seconda il livello di prestazione percepito, mentre per l'attribuzione dei punteggi<sup>133</sup> si ricorre ai classici indicatori statistici. Di seguito si riportano, a titolo di esempio, le domande relative al primo fattore della qualità.

***Eccellenti imprese di (es. telefonia) dovrebbero avere attrezzature di aspetto moderno***

***Assolutamente in disaccordo***       1    2    3    4    5    6    7      ***Assolutamente d'accordo***

***L'impresa XYZ ha attrezzature di aspetto moderno***

***Assolutamente in disaccordo***       1    2    3    4    5    6    7      ***Assolutamente d'accordo***

È opportuno segnalare i vantaggi e gli svantaggi del modello Servqual. Come già detto, il questionario è applicabile senza bisogno di adattamenti a qualsiasi servizio. Inoltre, Servqual permette di confrontare il livello di qualità percepito non soltanto per servizi uguali erogati da fornitori diversi, ma anche per servizi totalmente differenti fra loro.

Il principale svantaggio di Servqual è che il questionario è lungo e difficile da somministrare; l'intervistatore deve essere bravo a far comprendere cosa si intenda per livello atteso e livello percepito e il rischio di distorsioni nelle risposte è elevato.

<sup>133</sup> Il punteggio Servqual complessivo per un singolo utente si ottiene come media aritmetica delle differenze fra livello percepito e livello atteso relativamente ai singoli fattori della qualità. Allo stesso modo, si possono ottenere punteggi relativi alle singole dimensioni, limitando il calcolo, di volta in volta, ai fattori compresi in ognuna di esse.

Il punteggio Servqual complessivo per un insieme di utenti si ottiene come media aritmetica dei punteggi Servqual calcolati sui singoli individui. Parasuraman, Zeithaml e Berry hanno anche proposto una versione "pesata" del modello, chiedendo agli utenti di attribuire livelli di importanza soggettivi alle cinque dimensioni, in modo che il totale dia 100. La presenza dei pesi consente di ponderare i punteggi calcolati per i singoli fattori della qualità. Per gli approfondimenti tecnici si rimanda alla bibliografia indicata in appendice.

Diversi studiosi hanno criticato la metodologia alla base del modello e la validità generale (per tutti i servizi) delle 5 dimensioni e dei 22 fattori della qualità individuati dagli autori.

I critici del modello Servqual hanno proposto il **modello Servperf**<sup>134</sup>, sicuramente più pratico, dato che considera soltanto la percezione della prestazione ricevuta (*performance-based*), senza considerare le aspettative. Di conseguenza anche l'attribuzione dei punteggi risulta più semplice.

Il **Qualitometro**<sup>135</sup> si basa in buona parte sulla metodologia di Servqual. L'aspetto più interessante è che la qualità attesa viene rilevata *ex ante* (prima dell'erogazione del servizio) e la qualità percepita *ex post* (dopo l'erogazione), utilizzando una scala con sette modalità di risposta. In tal modo, viene eliminata la distorsione nel livello di aspettativa dovuta al fatto di aver già usufruito del servizio oggetto dell'indagine

#### Prospetto II.1 – Indici nazionali e internazionali di *customer satisfaction*

Gli indici nazionali e internazionali di *customer satisfaction* sono stati sviluppati negli anni '90. I più noti e influenti sono l'*American Customer Satisfaction Index* (ACSI), il *Norwegian Customer Satisfaction Barometer* (NCSB) e l'*European Performance Satisfaction Index* (EPSI, già ECSI). Essi vengono calcolati periodicamente (l'ACSI, ad esempio, con cadenza trimestrale) da parte di organismi pubblici o privati, utilizzando dati raccolti attraverso apposite indagini svolte su campioni di consumatori e utenti dei prodotti/servizi offerti dalle più rappresentative aziende nei diversi settori economici (sia aziende private, sia enti pubblici).

Vengono calcolati punteggi compresi fra 0 e 100, che indicano il livello di soddisfazione rispetto sia alle singole aziende (o enti) sia a interi settori economici sia all'intera nazione (indice di livello nazionale).

L'utilità di questi indici consiste nella possibilità di effettuare confronti fra aziende e settori economici, di valutarne l'andamento nel tempo e di proporre una versione aggregata per l'intera economia del Paese. La dinamica dell'indice nazionale assume notevole importanza e viene confrontata con quella del Pil.

Gli indici di *overall customer satisfaction*, come l'indice ACSI, fanno parte di modelli più ampi, che hanno l'obiettivo di valutare quanto, per una specifica azienda (o ente), singole variabili antecedenti influenzino le variabili obiettivo, fra le quali la più importante è la fedeltà (*loyalty*), che rappresenta il fine ultimo perseguito dall'azienda. Per gli enti pubblici, la variabile obiettivo del modello è invece la fiducia (*trust*).

#### II.2 Modelli specifici di *customer satisfaction*

Nella grande maggioranza dei casi, gli enti che intendono rilevare il grado di soddisfazione degli utenti rispetto ai propri servizi sviluppano modelli *ad hoc* che rispondano meglio alle proprie esigenze.

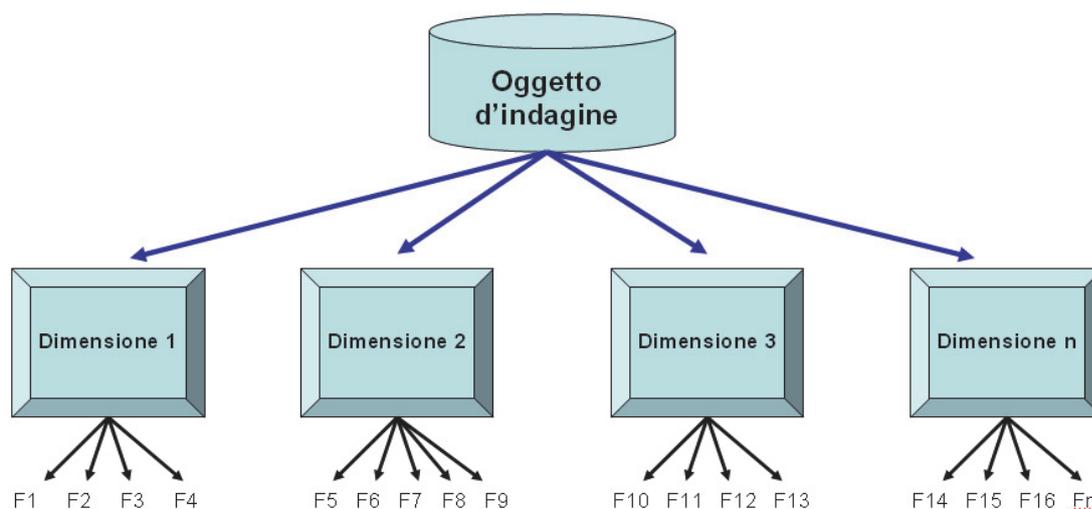
Questi modelli consentono una minore comparabilità dei risultati rispetto, ad esempio, a Servqual e agli indici nazionali, ma permettono di analizzare più dettagliatamente gli aspetti del servizio in esame.

Uno strumento che consente di impostare in modo corretto, dal punto di vista metodologico, un'indagine di questo tipo è l'**albero della qualità**, attraverso il quale l'oggetto di indagine (servizio/prodotto/provvedimento) viene scomposto nei suoi aspetti generali (dimensioni) e specifici (fattori della qualità, come è illustrato nella figura seguente).

<sup>134</sup> Cronin e Taylor (1992), i quali hanno contestato la carenza di evidenze teoriche ed empiriche a sostegno della teoria del gap. Un'altra critica degli stessi autori è che le 5 dimensioni presenti nel modello Servqual non risulterebbero appropriate per tutti i servizi e i 22 fattori della qualità potrebbero variare a seconda del settore economico.

<sup>135</sup> Franceschini e Rossetto (1998).

Figura II.3 – Struttura dell'albero della qualità



La versatilità di questo modello e le sue potenzialità di applicazione pratica, risiedono nel fatto che le dimensioni e i fattori della qualità vengono definiti dal gruppo di lavoro sulla base dei propri obiettivi conoscitivi e delle specifiche caratteristiche del prodotto, servizio o provvedimento considerato.

La definizione dell'albero della qualità inizia con la raccolta del maggior numero possibile di informazioni e dati sull'oggetto di indagine (analisi documentale, interviste a testimoni privilegiati, *focus group* ecc.), delineando dettagliatamente gli obiettivi conoscitivi.

Vengono quindi individuate le dimensioni, cioè gli aspetti generali che caratterizzano il prodotto, servizio o provvedimento e, per ognuna di esse, i fattori della qualità, cioè gli aspetti specifici rispetto ai quali verrà rilevata la soddisfazione dell'utente (o la qualità percepita). Solitamente, è prevista una sola domanda per ogni fattore della qualità, mediante la quale viene chiesto al rispondente di indicare il proprio livello di soddisfazione riguardo al fattore in questione.

In alternativa, nel caso si intenda rilevare la qualità percepita invece della soddisfazione, si può chiedere di indicare il grado di accordo con una certa proposizione (come avviene con i modelli Servqual e Servperf).

Un aspetto importante riguarda la scelta della scala di misura, scelta che dipende da vari fattori, fra cui le modalità di somministrazione (ad esempio, se l'intervistato abbia davanti o meno il questionario), le caratteristiche dei rispondenti (per gli anziani, può essere più comprensibile una scala verbale) e le finalità conoscitive (se si vogliono "forzare" gli intervistati a dichiararsi soddisfatti o insoddisfatti, bisognerà utilizzare un numero pari di modalità di risposta). È importante che la scala sia equilibrata, cioè che abbia lo stesso numero di modalità di risposta positive e negative e che le stesse abbiano significato "speculare".

Alcuni esempi di domande e di scale sono le seguenti:

**Rispetto... (ad esempio, alla qualità delle informazioni ricevute), qual è il suo livello di soddisfazione, tenendo conto che 1 significa "molto insoddisfatto" e 10 significa "molto soddisfatto"?**

**Molto insoddisfatto**       1  2  3  4  5  6  7  8  9  10      **Molto soddisfatto**

**Tenendo conto delle sue aspettative, quanto è soddisfatto di... (ad esempio, la qualità delle informazioni ricevute)?**

**Completamente insoddisfatto**       1  2  3  4  5  6  7      **Completamente soddisfatto**

**Riguardo a... (ad esempio, la qualità delle informazioni ricevute) lei si ritiene:**

**Molto soddisfatto**      **Abbastanza soddisfatto**      **Né soddisfatto né insoddisfatto**      **Abbastanza insoddisfatto**      **Molto insoddisfatto**

1                       2                       3                       4                       5

In alcuni casi, viene chiesto ai rispondenti di esprimere un livello soggettivo di importanza per ognuna delle dimensioni presenti nell'albero della qualità, in modo che la somma totale dia 100 (similmente a quanto avviene nella versione "pesata" di Servqual).

Una volta somministrato il questionario, i dati raccolti possono essere analizzati secondo metodologie standard, ad esempio distribuzioni di frequenza e indici statistici. Nel caso siano stati rilevati i pesi per le differenti dimensioni, è possibile effettuare l'analisi combinata della soddisfazione e del grado di importanza, come nel grafico riportato di seguito nel quale è di interesse soprattutto l'area delle criticità, dove ricadono gli aspetti del servizio considerati importanti e che contemporaneamente sono valutati poco soddisfacenti dagli intervistati.

Figura II.4 – Sintesi grafica per l'analisi combinata di soddisfazione e importanza



Nel prospetto II.2 si riporta un esempio di indagine statistica, una cui sezione è stata dedicata alla *customer satisfaction*, nell'ambito di una valutazione *ex post* realizzata da Roma Capitale.

I diversi aspetti illustrati in precedenza (definizione del questionario, estrazione del campione, modalità di rilevazione, albero della qualità ecc) sono stati considerati e risolti.

Sono interessanti non tanto le soluzioni di volta in volta adottate, quanto il percorso che ha caratterizzato l'indagine che ha visto:

- la partecipazione di tutti i componenti del gruppo di lavoro attivato per realizzare la valutazione d'impatto nell'individuazione degli obiettivi informativi e nella predisposizione del questionario;
- la valorizzazione di competenze interne di tipo statistico<sup>136</sup> per le diverse fasi dell'indagine e la realizzazione delle interviste telefoniche da parte degli operatori messi a disposizione dall'Amministrazione comunale.

---

<sup>136</sup> Il percorso di valutazione si è avvalso di un supporto consulenziale esterno, con compiti di affiancamento e supervisione tecnico-scientifica.

Prospetto II.2 – Customer satisfaction nel caso di VIR per il servizio “Chiamaroma 060606 (contact center multicanale) e punti di ascolto di secondo livello” (Roma Capitale)

Un’indagine di *customer satisfaction* secondo il procedimento dell’albero della qualità è stata realizzata dal gruppo di lavoro attivato da Roma Capitale nell’ambito della sperimentazione VIR (Verifica di impatto della regolamentazione) 2009, riguardante il caso di studio: “Servizio ChiamaRoma 060606 (contact center multicanale) e punti di ascolto di secondo livello”. Si è trattato, in effetti, di un’indagine mista, non soltanto di *customer satisfaction*, finalizzata a raccogliere informazioni di diverso tipo (inclusi i dati sulla valutazione) minimizzando i costi della rilevazione.

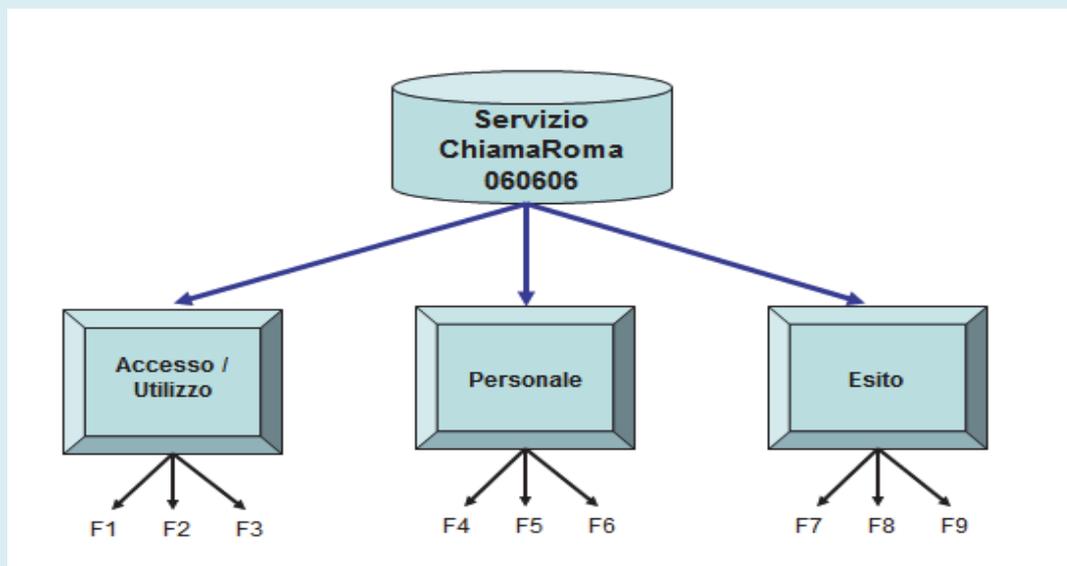
I destinatari delle interviste, effettuate tramite modalità Cati (*Computer assisted telephone interviewing*), sono stati i cittadini di Roma Capitale. L’indagine ha previsto l’estrazione di un campione probabilistico.

Il questionario è stato articolato nelle seguenti sezioni:

- Conoscenza e utilizzo del servizio (domande 1-6).
- Ultimo contatto (domande 7-15).
- *Customer satisfaction* (domande 16-24).
- Bilancio del tempo (domande 25-27).

Per quanto riguarda la sezione di *customer satisfaction* – che può essere considerata come una vera e propria indagine nell’indagine – è stato in primo luogo definito l’albero della qualità, individuando le dimensioni rilevanti (aspetti generali) e, per ogni dimensione, i relativi fattori della qualità (aspetti specifici), come illustrato nella figura seguente.

Albero della qualità relativo al  
Servizio “Chiamaroma 060606” di Roma Capitale



Per ogni fattore della qualità è stato chiesto di esprimere il livello di soddisfazione, senza fare riferimento alle aspettative e leggendo ogni volta all’intervistato le possibili modalità di risposta.

È stata scelta una scala verbale ordinale a cinque modalità di risposta (*molto soddisfatto; soddisfatto; né soddisfatto né insoddisfatto; insoddisfatto; molto insoddisfatto*), in quanto ritenuta di più facile comprensione rispetto ad una scala numerica, soprattutto in una rilevazione di tipo Cati. È stata inoltre prevista la possibilità di non esprimere alcun livello di soddisfazione, nel caso in cui l’intervistato non conoscesse bene l’aspetto del servizio di volta in volta considerato. Si è scelto, infine, di non utilizzare pesi, in quanto di difficile rilevazione e ritenuti non essenziali per le finalità dell’indagine.

In fase di elaborazione dei dati, sono state calcolate le distribuzioni di frequenza rispetto sia ai singoli fattori della qualità sia rispetto alle dimensioni generali e al servizio nel suo complesso.

A titolo di esempio, si riportano le prime tre domande della sezione di *customer satisfaction*, relative ai tre fattori della qualità riferiti nella prima dimensione generale (accesso/utilizzo).

Esempi di domande di customer satisfaction presenti dell'indagine svolta da Roma Capitale sul servizio "ChiamaRoma 060606"

<b>16</b>	Rispetto a quanto fatto dal Comune di Roma <b>per informarla sul servizio</b> Chiamaroma 060606, lei si ritiene	<input type="checkbox"/> <b>Molto Soddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Soddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Né soddisfatto, né insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Molto Insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Non sono in grado di rispondere</b>
<b>17</b>	Rispetto al <b>tempo di attesa</b> impiegato per parlare con l'operatore di Chiamaroma 060606, lei si ritiene	<input type="checkbox"/> <b>Molto Soddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Soddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Né soddisfatto, né insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Molto Insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Non sono in grado di rispondere</b>
<b>18</b>	Rispetto alla <b>chiarezza delle modalità di utilizzo</b> del servizio Chiamaroma 060606, lei si ritiene	<input type="checkbox"/> <b>Molto Soddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Soddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Né soddisfatto, né insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Molto Insoddisfatto</b> <input type="checkbox"/> <b>Non sono in grado di rispondere</b>

Fonte: estratto da Rapporto VIR <sup>137</sup>realizzato dall'Ufficio AIR di Roma Capitale

<sup>137</sup> I materiali relativi alla VIR sul servizio di *contact center* di primo e secondo livello sono consultabili su: [http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip\\_com\\_ist\\_air.wp](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_com_ist_air.wp).

## **Allegato 2 - Le tecniche di valutazione: alternative percorribili**

## Sezione I - Le tecniche di valutazione

### I.1 Premessa

Nel presente documento sono presentate ed esaminate in modo critico le principali tecniche utilizzabili nella fase valutativa dell'AIR (Analisi di impatto della regolamentazione) e della VIR (Verifica di impatto della regolamentazione).

L'obiettivo dell'attività di valutazione realizzata per l'AIR è di offrire indicazioni *ex ante* (cioè prima dell'attuazione dell'intervento) per le decisioni dei *policy makers*, fondate su metodi e tecniche affidabili. La valutazione permette di prevedere l'impatto sui destinatari dei possibili provvedimenti normativi, consente un confronto tra diverse tipologie di intervento, migliora la trasparenza e l'*accountability* (ovvero l'attribuzione di responsabilità) dell'azione pubblica. Nel caso della VIR la valutazione riguarda l'impatto effettivo dei provvedimenti, a fronte delle scelte effettuate. L'analisi valutativa sostiene, in questo caso, i processi di revisione dell'intervento e suggerisce modalità e tipologie di azione per il futuro.

Qualsiasi tecnica si voglia scegliere, è bene sottolineare che "qualunque analisi", anche se non completa e teoricamente meno fondata di quanto si sarebbe potuto immaginare o desiderare, è comunque preferibile rispetto a "nessuna analisi". Questo perché avere indicazioni, anche approssimate e qualitative, mette comunque il *policy maker* in una posizione migliore per prendere decisioni. Per tale motivo nella scelta del metodo è importante utilizzare il criterio di rilevanza, ovvero di proporzionalità dell'analisi valutativa: il grado di approfondimento e l'ammontare delle risorse utilizzate nella realizzazione della valutazione devono essere proporzionali alla rilevanza dell'opzione di regolamentazione sotto analisi. Questo significa, ad esempio, che non tutte le opzioni devono essere considerate, se alcune sono di trascurabile interesse o irrilevanti. Significa anche che non tutti i costi e i benefici devono essere tenuti presenti, ma soltanto quelli importanti, che possono modificare i risultati dell'analisi.

La carenza di informazioni, la difficoltà anche tecnica di alcune procedure, i tempi stretti richiesti spesso dai *policy makers* portano molte volte a compiere scelte soggettive, anche arbitrarie, qualunque sia il metodo adottato. In questo caso è necessario percorrere due strade per rendere l'analisi più solida e confutabile: da una parte garantire un'estrema trasparenza sulle ipotesi e sulle modalità di stima di ogni costo o beneficio; dall'altra presentare una corretta analisi di sensitività, che indichi il ruolo di ogni scelta fatta sui risultati ottenuti.

La trattazione è articolata nei seguenti paragrafi:

1. *Introduzione: obiettivi, fasi di analisi, metodi e fattori della valutazione delle diverse alternative.* Si discute degli obiettivi dell'analisi e dei prerequisiti comuni a tutti gli schemi di valutazione d'impatto.
2. *Proprietà e requisiti delle tecniche più usate per la valutazione.* Sono presentati i principali schemi di valutazione, sia di tipo generale (analisi costi-benefici – Acb, multicriteria) sia quelli di tipo parziale (che si concentrano sui costi o sui rischi). Infine, si presenta l'approccio di valutazione *ex post* basato sulla costruzione di uno scenario contro fattuale in assenza di esperimento. Per ogni metodologia è

fornita una scheda sintetica, in cui sono posti in evidenza i vantaggi e gli svantaggi attesi. I metodi presentati sono i seguenti:

1. l'analisi dei costi di conformità;
  2. l'analisi degli oneri amministrativi (*Standard Cost Model*);
  3. l'analisi costi-efficacia (Ace);
  4. l'analisi costi-benefici (Acb);
  5. l'analisi del rischio;
  6. l'analisi rischio-rischio;
  7. l'analisi multicriteria;
  8. un approfondimento dell'analisi multicriteria: il metodo della lista di controllo;
  9. l'approccio controfattuale e i metodi non sperimentali.
3. *Un'indicazione operativa per la scelta tra i metodi e alcune considerazioni generali.* Vengono espresse alcune considerazioni di sintesi e alcuni criteri per l'individuazione del metodo di valutazione più consono al caso di analisi, che tengono in particolare considerazione la fattibilità dell'analisi e i suoi costi.
4. *Casi di studio: applicazioni dell'analisi multicriteria e dell'Acb.*
- 4.1 *Concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare.*
  - 4.2 *Normativa per le strutture veterinarie pubbliche e private.*

*Bibliografia e sitografia.* Vengono indicate sia le referenze bibliografiche segnalate nel testo sia quelle per ulteriori approfondimenti. Sono inoltre segnalati alcuni siti che raccolgono studi e analisi inerenti i metodi di valutazione per l'AIR.

## *I.2 Introduzione: obiettivi, fasi di analisi, metodi e fattori della valutazione delle diverse alternative regolamentari*

La valutazione degli effetti derivanti dall'applicazione di una norma è basata sulla quantificazione dell'impatto atteso della stessa. L'impatto rappresenta la modifica causata dall'adozione della norma sia nel benessere dei soggetti interessati alla medesima sia nel contesto economico, sociale, istituzionale, ambientale sul quale la norma agisce. A differenti normative corrispondono differenti effetti: la valutazione dell'impatto permette di esprimere un giudizio sull'applicabilità della norma e sulla sua rilevanza.

L'impatto può riguardare:

- i cittadini e le imprese destinatari della regola, quindi coloro che sono direttamente coinvolti dalla modifica normativa;
- la collettività che viene coinvolta indirettamente dal cambiamento della norma in termini di variazione dei costi e benefici subiti, come ad esempio i consumatori o produttori di un certo bene;
- l'amministrazione che introduce la nuova regola e tutte le amministrazioni interessate dalla stessa in termini di modifiche organizzative e di vincoli di bilancio.

*I metodi per analizzare e stimare l'impatto di un provvedimento normativo sono diversi.* La scelta del metodo da applicare viene condotta contemperando vari aspetti legati non solo all'impatto della norma ma anche al contesto nel quale agisce e alle richieste del *policy maker*. I fattori principali che influenzano la scelta del metodo sono i seguenti:

- le esigenze rilevate che stanno all'origine del provvedimento normativo;
- gli obiettivi specifici dell'intervento;
- il contesto socio-economico di riferimento;
- il contributo rispetto alla situazione che si avrebbe senza provvedimento normativo (opzione zero);
- i dati necessari per l'applicazione della tecnica di analisi;
- le risorse finanziarie disponibili per l'analisi;
- il tempo necessario per l'effettuazione dell'analisi e quello effettivamente disponibile per rispondere al *policy maker*.

Qualsiasi tecnica di analisi prescelta fornirà gli elementi per una comparazione, rispetto all'opzione zero, tra vantaggi e svantaggi, tra costi sostenuti e benefici attesi in modo da pervenire ad un resoconto sia sintetico d'insieme sia specifico per le categorie di soggetti destinatari del provvedimento normativo.

Nell'AIR l'analisi si focalizza sulla valutazione *ex ante* dell'impatto della norma. Per questo esistono diverse metodologie. La principale tecnica impiegata per valutare l'impatto sui destinatari è l'analisi costi-benefici o, in caso di vincoli informativi, alcune metodologie derivate da questa, quali l'analisi costi-efficacia, l'analisi dei costi e l'analisi dei benefici, oppure metodi basati sui costi di esposizione a determinati rischi, quali l'analisi del rischio e l'analisi rischio-rischio.

L'*analisi costi-benefici* valuta ogni singolo provvedimento normativo sulla base di un unico criterio, ovvero il beneficio netto che da questo proviene per i cittadini. In alcuni casi, però, questo può non risultare sufficiente, in quanto il provvedimento normativo è orientato a raggiungere più obiettivi, talvolta tra loro confliggenti, che richiedono criteri di valutazione multipli. In questi casi si potrebbe usare la tecnica detta dell'*analisi multicriteria*, che può aiutare nella scelta tra diverse alternative.

Per quanto riguarda la VIR, che valuta l'impatto del provvedimento normativo dopo che è stato attuato, viene presentato l'approccio detto "contro fattuale", orientato alla determinazione degli effetti causati direttamente e indirettamente dal provvedimento stesso.

Qualunque sia la tecnica prescelta (che fa riferimento a uno specifico metodo di analisi), le *fasi caratterizzanti un processo di valutazione d'impatto di un intervento normativo* possono essere così identificate:

- la scelta della tecnica;
- la misurazione dei costi (in termini monetari o fisici o semplicemente qualitativi) per i destinatari e per i cittadini;
- la misurazione dei benefici (in termini monetari o fisici o semplicemente qualitativi) per i destinatari e per i cittadini;
- la valutazione tramite un determinato criterio (suggerito dalla tecnica);
- conclusioni con un giudizio di sintesi.

Una volta scelta la tecnica, l'analisi prevede di immaginare gli effetti dell'adozione del provvedimento normativo e quindi di valutarne l'impatto atteso sui destinatari, cioè misurare i suoi effetti in termini di vantaggi e svantaggi. Come segnalato nel paragrafo 2.8 del Manuale operativo, questo può avvenire in due fasi:

- una valutazione preliminare, in genere qualitativa e basata essenzialmente sui giudizi forniti da esperti, che seleziona le alternative rilevanti da valutare;
- una valutazione analitica, che individua e valuta i principali costi (svantaggi) e benefici (vantaggi) dell'opzione zero e delle alternative normative.

Nell'impossibilità di una monetizzazione dei costi e dei benefici, occorrerà individuare uno o più indicatori fisici (ad esempio, numero di vite umane salvate) che possano correttamente rappresentarli.

I possibili costi e benefici astrattamente concepibili sono numerosi ed esiste un ampio margine di soggettività che dipende anche dal modo in cui le amministrazioni intendono dare attuazione al provvedimento regolativo. La trasparenza del processo nella scelta dei criteri, nell'individuazione di basi informative e nella implementazione delle tecniche è essenziale per giustificare i risultati dell'analisi. In concreto:

- i costi attesi sono le conseguenze negative (a svantaggio di persone, gruppi, aree territoriali, settori produttivi, amministrazioni ecc.) che si ritiene deriveranno per i soggetti destinatari dall'ottemperanza al provvedimento regolativo;
- i benefici attesi sono le conseguenze positive (a vantaggio di persone, gruppi, aree territoriali, settori produttivi, amministrazioni ecc.) che si ritiene deriveranno dall'entrata in vigore del provvedimento regolativo.

I costi e i benefici attesi possono essere diretti o indiretti:

- i costi e i benefici diretti sono rispettivamente quelli che derivano dagli adempimenti specificamente richiesti dal provvedimento di regolamentazione e che ricadono sui destinatari diretti;
- i costi e i benefici indiretti sono costi e benefici diversi ed ulteriori rispetto a quelli di conformità (diretti) e interessano i destinatari indiretti, che potrebbero anche essere tutti i cittadini.

I costi diretti potrebbero essere determinati consapevolmente dall'atto che riguarda i destinatari diretti, o essere costi collaterali, non espressamente considerati in sede di elaborazione del provvedimento. Tra i costi diretti i più consistenti risultano quelli burocratici, causati dagli adempimenti resi obbligatori per i destinatari diretti (ad esempio dichiarazioni, comunicazioni, compilazione di formulari, richiesta di provvedimenti amministrativi, visti di conformità e così via).

Tali costi sono distinti da quelli che riguardano i comportamenti dei destinatari o i processi produttivi nei relativi settori di attività (ad esempio l'introduzione della normativa che impone l'imballaggio di particolari prodotti). L'analisi comunque si concentra sulle modifiche riguardanti il mercato o il campo dove agisce la norma e quelli affini o limitrofi.

### **I costi della regolazione**

I destinatari della regolazione, siano essi destinatari diretti o indiretti, sono coloro che risentono degli effetti del provvedimento normativo. Tali effetti si configurano come vantaggi o svantaggi a seconda della logica dell'intervento e dunque degli obiettivi definiti. Lo svantaggio è configurato come il costo dell'intervento sostenuto dal destinatario per adeguarsi agli obblighi e agli adempimenti richiesti dalla regolazione.

I costi indotti dalla regolazione possono essere di due tipi:

- i costi finanziari sono quelli che comportano un pagamento per ottemperare gli adempimenti;
- i costi di conformità sono tutti i costi diversi da quelli finanziari che consentono ai destinatari di adeguarsi alla regolazione. I costi di conformità sono detti sostanziali se riguardano solo l'adeguamento a una certa regola, sono detti costi di conformità amministrativi se sono relativi ad attività che consentono di dimostrare di adempiere agli obblighi della regolazione.

Le tecniche per stimare i costi della regolazione sono varie e la scelta dipenderà dall'obiettivo dell'analisi: nel caso in cui si intende misurare solo i costi della regolazione per unità di risultato atteso si utilizza l'analisi costi-efficacia; se si intende stimare i costi complessivi di conformità alla regolazione si utilizza l'analisi dei costi di conformità; per stimare solo i costi informativi della regolazione si utilizza l'analisi degli oneri amministrativi; se invece si vogliono conoscere i costi di natura finanziaria e quelli di natura economica, si impiega l'analisi costi-benefici.

La valutazione, d'altronde, non può essere volta a stimare gli effetti macroeconomici, ovvero quelli comuni a tutto il mercato, che agiscono tramite il livello generale dei prezzi, il tasso di cambio, il tasso di interesse, modifiche nella domanda e offerta aggregata e variabili analoghe, in quanto le tecniche utilizzate non considerano tali aspetti, che talvolta non sono marginali e che potrebbero essere previsti attraverso un differente strumento, quale in genere un modello econometrico macroeconomico. Spesso la costruzione e l'uso di questo strumento è però complessa e molto costosa, così da sconsigliare, generalmente, per il principio della proporzionalità precedentemente segnalato, l'impiego di tale approccio.

## La valutazione attraverso i modelli di equilibrio economico generale

L'approccio alla valutazione con modelli macroeconomici è fondamentale in tutte le situazioni in cui si voglia cogliere la complessità degli effetti dovuti agli interventi di regolazione. Il motivo è che l'impatto dei provvedimenti può influenzare l'economia nel suo insieme e quindi entrare in tutti i principali aspetti dei processi di produzione, accumulazione, consumo e nell'interscambio con l'estero. Inoltre, parte notevole dell'impatto si realizza attraverso modifiche nelle aspettative e nei comportamenti degli operatori, che possono essere colti ed eventualmente misurati unicamente tenendo in considerazione le principali interazioni che si formano sui mercati.

La modellistica macro ha recentemente tentato di incorporare questi effetti nei modelli, come testimonia l'esperienza di Hermin (modelli di analisi dell'impatto dei fondi strutturali utilizzati presso la Commissione UE), di modelli con un approccio di equilibrio economico generale (es. QUEST, sempre della Commissione UE), e anche quella del Modello macroeconomico del Mezzogiorno sviluppato presso il DPS, Ministero dello sviluppo economico. Il problema a cui fanno fronte questi modelli è duplice: da una parte, incorporano in qualche modo variabili che tengono conto del mutare delle aspettative e dei comportamenti; dall'altra cercano di cogliere come queste variabili possano influenzare i processi produttivi, in genere con un aumento dell'efficienza, e quelli distributivi. Questo comporta lo sviluppo di tecniche particolari di simulazione e stima.

Costruire questi modelli, o anche semplicemente adattarli alle esigenze dell'AIR è procedimento molto complesso, e spesso insoddisfacente, in quanto rimane molto difficile specificare nel modello le modifiche regolamentari. Per questo l'uso di tali modelli in questa analisi è molto raro.

Le diverse metodologie di analisi qui raccolte, indicate anche nel par. 2.8 del Manuale operativo, sono presentate tramite una scheda di sintesi che fornisce generalmente, per ogni tecnica: obiettivi, campo di applicazione prevalente, contributo informativo richiesto, passi metodologici, indicatori di sintesi, vantaggi e svantaggi del metodo.

### I.3 Proprietà e requisiti delle tecniche più usate per la valutazione

In questo paragrafo sono presentate delle schede di sintesi riguardanti le seguenti tecniche:

1. l'analisi dei costi di conformità;
2. l'analisi degli oneri amministrativi (*Standard Cost Model*);
3. l'analisi costi-efficacia (*Ace*);
4. l'analisi costi-benefici (*Acb*);
5. l'analisi del rischio;
6. l'analisi rischio-rischio;
7. l'analisi multicriteria;
8. l'approccio controfattuale e i metodi non sperimentali.

Le schede presentate hanno come obiettivo essenziale la descrizione critica, seppure sintetica, delle tecniche comunemente utilizzabili per l'AIR e la VIR, sottolineando criteri, ipotesi di base, campo di applicazione, vantaggi e svantaggi di ciascuna. Non si tratta di una replica di nozioni presenti nei manuali specialistici, indicati nella bibliografia inserita alla fine dell'allegato, ai quali si rimanda per approfondimenti.

Lo scopo delle schede è di esplicitare le caratteristiche di ogni metodologia, in modo da facilitare l'individuazione delle tecniche appropriate alle reali esigenze valutative, che potranno essere diverse in relazione alle specifiche analisi d'impatto. Si ricorda che tutte *queste tecniche valutano gli effetti del provvedimento normativo in termini differenziali rispetto all'opzione zero*. Questo significa che la valutazione che si compie è di tipo comparativo, o differenziale, rispetto a un *benchmark* che rimane l'assenza di interventi normativi.

#### I.3.1 L'analisi dei costi di conformità

##### *Obiettivo*

L'analisi dei costi di conformità (*cost assessment*) è un metodo il cui unico scopo è quello di *considerare tutti i costi derivanti dall'introduzione del provvedimento rispetto all'opzione zero*, e verificare che essi non siano così elevati da rendere la realizzazione insostenibile o difficilmente accettabile dai soggetti tenuti a farvi fronte. I costi di conformità sono i costi attesi per i destinatari diretti generati dalle azioni che dovranno innescare per essere conformi alle condizioni definite dalle disposizioni normative. Tali costi possono riguardare imprese, cittadini, lavoratori e pubblica amministrazione e coincidono con i costi diretti.

In generale, non è detto che tutti i soggetti interessati direttamente dal provvedimento normativo (siano cittadini o imprese) si conformino immediatamente o completamente a quanto prescritto. L'analisi deve quindi tenere conto sia dei tempi di adattamento alla ipotizzata opzione normativa sia della presenza di una quota di soggetti che in maniera intenzionale o per errore cognitivo (legato anche alla possibile difficoltà di applicazione della norma) non si adeguano, fino a determinare la quota di *compliance* che si riflette sui costi di conformità.

### *Campo di applicazione prevalente*

Tra le possibili applicazioni richiamiamo quelle che riguardano il settore produttivo delle Pmi e il carico sul bilancio dello Stato.

Nel primo caso, l'analisi dei costi di conformità esamina i costi sostenuti dalle imprese di piccola e media dimensione quando l'impatto più rilevante degli oneri del provvedimento riguardi in prevalenza questo settore.

Nel secondo caso si valutano gli effetti del provvedimento normativo proposto sul bilancio dello Stato. L'analisi è condotta nei casi in cui si ritenga che gli oneri a carico dello Stato abbiano un'incidenza rilevante sul bilancio e influiscano sulla decisione di una proposta di regolazione. La conoscenza dei costi a carico dello Stato è importante nei casi in cui essi si distribuiscano su vari livelli di governo, da quello centrale a quello locale. Il metodo è in grado di fornire risultati abbastanza precisi con facilità.

### *Contributo informativo richiesto*

I dati richiesti sono quelli di costo per i soggetti destinatari; essi sono oggetto di stima in base alla categoria di riferimento.

### *Passi metodologici*

Possiamo individuare cinque passi metodologici:

1. Identificazione delle nuove attività indotte dalla regolazione. Per ogni gruppo di destinatari sono definite le modifiche nelle attività e nei processi che devono essere poste in essere per aderire ("conformarsi") ai requisiti posti dall'intervento normativo. Le nuove attività comprenderanno sia le iniziative da avviare sia quelle soggette a modifiche; saranno anche descritte le attività non più svolte e i relativi costi di cessazione. Le attività svolte saranno distinte in attività di adeguamento (nella fase iniziale di vita della norma) e attività continuative (proprie di ogni esercizio produttivo e dunque con maggior carico amministrativo).
2. Individuare e quantificare i destinatari dell'intervento normativo, ovvero coloro che sono costretti a "conformarsi". Essi saranno raggruppati in classi omogenee al fine di mettere in luce i diversi costi di adeguamento alla regolamentazione. Per le imprese le differenze nei costi sono imputabili alle dimensioni, alla localizzazione, ai livelli di tecnologia utilizzata e alle peculiarità dei processi produttivi.
3. Stima dei costi netti di adeguamento per ciascun destinatario. In questa fase sono stimati i costi di conformità, ovvero i costi sostenuti per svolgere le attività individuate nella fase 1. Il procedimento di determinazione dei costi prevede l'identificazione delle risorse impegnate con il relativo tempo dedicato per ogni anno solare e il costo orario dell'attività. I costi sono definiti come costi netti poiché sono calcolati al netto di quelli riferiti a eventuali cessazioni e dei benefici derivanti da risparmi (ad esempio, sul personale o sugli *input* produttivi) o da crescita del valore dei beni posseduti.
4. Determinazione del costo netto totale di conformità per i destinatari. Si ottiene come prodotto tra il costo netto unitario per il numero dei destinatari. In questa fase viene effettuata inoltre una stima dei destinatari che eluderanno gli obblighi normativi e saranno conseguentemente considerati i costi derivanti dall'applicazione delle sanzioni.
5. Capacità di sopportare l'impatto netto della regolazione. In taluni casi la presenza di costi di conformità elevati potrebbe causare la cessazione dell'attività soggetta a regolazione. In questa fase dovrà quindi essere valutata la possibilità dei destinatari di sopportare i costi aggiuntivi. Questo giudizio è complicato, in quanto

i soggetti sono in genere numerosi e fra loro molto diversi. Si potrà in tal caso ricorrere alla consultazione per esaminare e selezionare i soggetti che si ritiene non saranno in grado di sopportare i costi di adeguamento alla regolamentazione.

### *Vantaggi*

Il vantaggio di questo metodo risiede sostanzialmente nella relativa semplicità di rilevazione e valutazione dei dati sui costi e nella capacità di dare un quadro completo dei costi che i destinatari del provvedimento normativo dovrebbero sostenere e quindi della fattibilità dello stesso.

### *Svantaggi*

Gli svantaggi sono causati dal ridotto campo di analisi dell'approccio, concentrato esclusivamente sugli aspetti finanziari, e pertanto incapace di arrivare a una sintesi generale dell'impatto del provvedimento normativo. Il costo complessivo del provvedimento, se pure elevato, potrebbe essere accettabile perché bilanciato dagli effetti positivi che ricadono sui cittadini o perché esiste una disponibilità a pagare tali benefici da parte dei potenziali destinatari.

Prospetto I.1 – La determinazione dei costi di formazione relativi all'introduzione di una normativa sui sistemi di sicurezza informatica

Si propone come esempio il caso per cui una nuova normativa sui sistemi di sicurezza informatica richieda alle aziende di modificare le strutture *hardware* e *software*, per essere conformi ai livelli tecnologici e alle funzionalità richieste. Conseguentemente, le aziende incorreranno in costi di aggiornamento del personale dipendente che utilizza queste strutture.

Le attività di formazione e addestramento degli utenti finali o del personale informatico originano sia costi diretti che costi indotti: i costi diretti sono rappresentati dall'organizzazione del corso, dai docenti e dai materiali preparati e distribuiti; il costo indotto sarà determinato dal costo orario del tempo di lavoro occupato ai partecipanti. I costi sostenuti dipenderanno dall'entità del mutamento introdotto nelle prassi operative del sistema e dal numero degli utenti interessati da questo mutamento.

L'intensità e la portata dei corsi di formazione è influenzata da quanto viene modificata la prassi operativa. In accordo con le considerazioni esposte, la formazione degli utenti è inserita tra i costi di sviluppo, mentre la formazione del personale informatico tra i costi di esercizio.

I costi della formazione utenti possono essere dedotti in via approssimativa in base al numero del personale dell'amministrazione che verrà interessato dai progetti, il cui avvio è previsto nel periodo considerato.

Una prima stima di massima può essere effettuata considerando un costo fisso di formazione per persona da moltiplicare per il numero di persone da addestrare e formare. Tale costo può essere ricavato sulla base di esperienze precedenti. Una stima più accurata può essere effettuata stimando i giorni di formazione necessari per le diverse tipologie di utenti, per i diversi progetti nei quali sono coinvolti.

La valorizzazione può quindi avvenire in base a un costo standard di formazione per giorno/allievo, eventualmente differenziato sulla base della maggiore o minore complessità dei corsi previsti.

I costi dei corsi sono funzione di:

- natura del corso (complessità e specificità);
- durata del corso e numero di edizioni;
- sede (presso il fornitore o presso il cliente);
- numero e caratteristiche dei kit didattici da distribuire;
- eventuale esigenza di trasferte dei docenti.

Il costo di erogazione del corso comprende il costo dei docenti, del materiale didattico, dell'aula e l'eventuale trasferta dei docenti e sarà ottenuto come somma delle seguenti componenti:

- (n. giornate aula) x (tariffa docente giornaliera);
- (n. giornate aula) x (costo aula);
- (costo materiale didattico) x (n. partecipanti);
- eventuali trasferte.

### I.3.2 L'analisi degli oneri amministrativi (Standard Cost Model)

#### *Obiettivo*

L'analisi dei costi amministrativi, che utilizza quello che nella letteratura internazionale viene chiamato *Standard Cost Model (Scm)*, è un metodo finalizzato alla *valutazione quantitativa degli oneri amministrativi prodotti dalle regolazioni introdotte dalla pubblica amministrazione e gravanti sulle imprese*.

I costi amministrativi sono quelli sostenuti dalle imprese connessi all'obbligo di dimostrare il rispetto del provvedimento normativo. Ci si riferisce in genere ai costi sostenuti per adeguarsi all'obbligo giuridico di fornire informazioni (e quindi garantire la conservazione e la sicurezza delle stesse) sulla propria attività alle autorità pubbliche o a soggetti terzi.

L'idea di fondo è di *misurare il valore monetario degli oneri amministrativi* per poter in seguito procedere ad una riduzione degli stessi, qualora possibile, tramite la semplificazione amministrativa. Il metodo è stato introdotto in Olanda e si è poi ampiamente diffuso in Europa; la sua conoscenza viene attualmente promossa da un network internazionale di esperti (*Scm Network*; si veda il sito <http://www.administrative-burdens.com/>) i quali condividono conoscenze ed esperienze sul tema della riduzione degli oneri amministrativi.

Lo Scm si propone di individuare e misurare gli oneri amministrativi imposti dalle regolazioni alle imprese, includendo sia i costi da sostenere *una tantum* – per lo più all'entrata in vigore della regolazione – sia i costi che devono essere sostenuti con continuità. Non sono invece oggetto di rilevazione i costi connessi all'adempimento sostanziale della regolazione, dei quali si interessa invece l'analisi dei costi di conformità sulle imprese.

#### *Campo di applicazione prevalente*

Lo Scm è una metodologia quantitativa che può essere applicata ad ogni livello di governo e in qualsiasi paese per misurare i costi di una singola legge o per selezionare aree della regolazione che possono essere semplificate o per misurare gli effetti in termini di costi di nuove proposte legislative. Essa può essere impiegata sia come metodo di analisi economica, all'interno ad esempio dell'AIR sia come strumento autonomo di valutazione. Lo Scm è considerato un utile strumento di trasparenza e di assunzione di responsabilità del regolatore purché siano rispettate le condizioni minime che garantiscono l'affidabilità dei risultati del modello.

L'utilizzo dello Scm nei paesi europei si differenzia per le diverse definizioni adottate rispetto al campo di attività delle imprese, alla regolazione e ai destinatari dell'obbligo informativo. L'impresa è in alcuni paesi rappresentata solo da unità di produzione con fini di lucro, mentre in altri paesi vengono considerate imprese anche quelle operanti nel terzo settore o le imprese parzialmente pubbliche. Il campione di analisi è quindi più omogeneo nei Paesi (come Danimarca, Svezia, Italia) che includono solo imprese con fini di lucro, più eterogeneo negli altri casi (Regno Unito e Olanda).

La "regolazione" che produce gli obblighi informativi viene diversamente esplicitata: in alcuni Paesi (Italia, Olanda, Danimarca) si considerano gli obblighi derivanti dalla sola legislazione ordinaria mentre in altri paesi (UK) vengono considerate anche altre misure regolatorie dette di *soft law*.

I soggetti per i quali risulta rilevante la valutazione degli oneri amministrativi sono in generale le imprese, ma anche in molti casi i cittadini e la pubblica amministrazione. I soggetti verso i quali sussiste un obbligo informativo da parte delle imprese sono per alcuni paesi (Italia, UK) la pubblica amministrazione e in altri casi (Danimarca,

Norvegia, Olanda, Svezia) una più vasta platea di destinatari, che comprende ad esempio, oltre la pubblica amministrazione, i consumatori, oppure i lavoratori.

#### *Contributo informativo richiesto*

Il processo di riduzione dei costi amministrativi che impiega lo Scm viene diviso in tre fasi:

- individuazione degli elementi misurabili della regolazione;
- misurazione degli oneri amministrativi;
- semplificazione amministrativa della regolazione.

Gli elementi misurabili sono individuati in ciascuna fase e sono: obblighi informativi, dati richiesti, attività amministrative.

L'obbligo informativo a carico dei destinatari della regolazione implica l'obbligo di disporre di tali informazioni per rispondere a eventuali richieste o ispezioni e non prevede l'impegno di trasferirle alla pubblica amministrazione. A ciò può seguire una specifica richiesta di dati, come l'anagrafica di impresa, il fatturato, il numero di addetti ecc. Le attività per la registrazione dei dati possono essere svolte all'interno dell'azienda da personale amministrativo oppure affidate all'esterno. In ogni caso, l'attività comporterà dei costi, cioè i costi amministrativi relativi ad informazioni che le imprese non avrebbero interesse di rilevare in assenza di una disposizione prescrittiva.

Le condizioni necessarie per una misurazione affidabile degli oneri amministrativi sono: un campione di imprese, non necessariamente statisticamente significativo ma "ragionevole", ovvero che colga imprese rappresentative che adempiano ai propri obblighi e impieghino le proprie risorse in modo "normale" cioè medio rispetto a imprese similari; una metodologia di rilevazione dei costi presso il campione di imprese identificate; la descrizione esaustiva dei processi interni alle imprese per individuare tutte le attività e i costi connessi che le imprese sostengono per conformarsi agli obblighi informativi.

#### *Passi metodologici*

Lo sviluppo dello Scm avviene in quattro fasi principali:

1. *Start-up* con identificazione dei soggetti destinatari della regolazione inclusi nell'analisi.
2. Analisi iniziale con identificazione degli obblighi informativi e di tutti i dati necessari per l'analisi.
3. Acquisizione dei dati sui tempi e i costi degli oneri amministrativi e loro standardizzazione per categoria.
4. Elaborazione dei dati a livello nazionale e redazione di un report finale.

#### *Indicatori di sintesi*

La misurazione dei costi amministrativi può essere realizzata *ex post* sulla situazione fattuale valutando le conseguenze sulle imprese delle leggi implementate oppure valutando *ex ante* le potenziali conseguenze dell'introduzione di una regola o legge.

La stima dei costi avviene sulla base di *tre parametri principali*: prezzo, ovvero costo unitario aggiuntivo per attività amministrative ulteriori all'interno dell'impresa o costo orario per servizi esterni; tempo richiesto per completare l'attività amministrativa; quantità di personale (unità di lavoro) impegnato per la frequenza annuale dell'impegno svolto.

In sintesi:

*Costo per attività amministrativa = Prezzo x Tempo x Quantità.*

### *Vantaggi*

Esistono numerosi vantaggi associati agli esiti dell'impiego dello Scm:

- è possibile mettere in luce alcune parti della legislazione particolarmente onerose per i destinatari;
- è possibile individuare quale processo di impresa comporta maggiori costi amministrativi e dove quindi la semplificazione può produrre maggiori effetti;
- è possibile realizzare simulazioni che valutano gli effetti sugli stakeholders di potenziali cambiamenti della regolazione;
- i dati raccolti tramite lo Scm possono condividersi tra i diversi uffici governativi;
- i dati possono guidare gli uffici nell'identificare i diversi costi della regolazione;
- si possono trarre informazioni qualitative di rilievo, quali la conoscenza degli aspetti della regolazione che irritano le imprese, oppure che appaiano inappropriati o di difficile applicabilità;
- lo Scm fornisce un preciso indice quantitativo dell'onerosità del sistema regolamentare per il quale l'operatore pubblico è chiamato a rispondere, dipendendo il dato direttamente da esso;
- la metodologia dello Scm rende possibile la produzione di dati sui costi delle risorse utilizzate dalle imprese per ottemperare a norme specifiche con elevato livello di dettaglio.

In pratica, lo Scm è volto ad individuare gli obblighi contenuti nelle disposizioni normative che richiedono alle imprese di fornire informazioni alle autorità pubbliche o a terzi e a rilevare, successivamente, le attività amministrative e i costi necessari ad ottemperare tali obblighi. In tal modo, si giunge a un dato oggettivo ed esclusivamente quantitativo che diventa una base necessaria per procedere all'individuazione e alla conseguente riduzione degli oneri amministrativi ritenuti eccessivi.

### *Svantaggi*

Lo Scm rimane un metodo parziale di analisi, limitato all'individuazione dei costi di natura amministrativa, che non tiene conto per sua natura dei benefici o di costi di altro tipo. Questo può portare a escludere interventi perché se ne sottovalutano i benefici sociali. Inoltre l'informazione prodotta, raccolta in genere con un campionamento non statistico, è di limitata robustezza, e quindi deve essere considerata con prudenza. Infine, come in altri casi, la metodologia comporta la realizzazione di interviste presso le imprese che possono rappresentare esse stesse un ulteriore onere.

### I.3.3 L'analisi costi-efficacia (Ace)

#### *Obiettivo*

L'analisi costi-efficacia o *cost effectiveness analysis* è finalizzata al *confronto dei costi sostenuti dai destinatari di diversi provvedimenti normativi per il raggiungimento di un uno specifico obiettivo*. Tale analisi si distingue dalla Acb poiché, per un dato obiettivo, quantifica solo i costi ma non i benefici netti (es. costi per pazienti sopravvissuti da infarto, costi per km effettivo di trasporto pubblico ecc.).

Il costo viene reso relativo, ovvero viene in genere determinato come *costo unitario o costo per target raggiunto*: ad esempio il costo sostenuto per nuovo occupato, il costo per una vita salvata. I costi relativi possono quindi essere utilizzati per confrontare interventi normativi che hanno scala diversa (ad esempio possono portare all'occupazione di 100 o 1000 persone, o salvare 10 o 100 persone/mese). L'obiettivo finale di tale approccio è di verificare che i costi di un intervento normativo non siano così elevati da rendere la sua realizzazione insostenibile o non accettabile da coloro che devono sostenere i costi.

Il metodo non richiede sempre la specificazione di valori monetari ma può impiegare delle misure alternative quali possono essere la riduzione dell'inquinamento, l'incremento delle aree di parcheggio e così via. In altre parole il beneficio può non essere espresso in termini monetari ma comunque in valori quantitativi.

#### *Campo di applicazione prevalente*

L'Ace viene applicata nei processi di pianificazione e gestione di molte attività organizzative, da quelle di ambito militare a quelle umanitarie e del settore sanitario, ogni qualvolta si ritenga inappropriata la monetizzazione degli effetti. In campo farmacologico, ad esempio, l'Ace applicata ad una azione preventiva è rappresentata dal rapporto tra i costi dell'intervento (in unità monetarie) e una misura significativa del suo effetto.

*La scelta della variabile o indicatore che rappresenta l'effetto atteso è cruciale per l'esito dell'analisi e deve essere pertanto individuata in modo appropriato in base alla tipologia dell'intervento. Un caso particolare di questo approccio è quello in cui gli obiettivi non sono misurati da una variabile quantitativa (es. numero di vite salvate) ma da variabili qualitative, anche se rese misurabili (es. qualità della vita, stato di salute, e, in generale, livello di utilità dell'intervento per l'individuo) In questi casi, presenti soprattutto in ambito sanitario, l'analisi costo-efficacia viene chiamata anche analisi costo-utilità.*

#### *Passi metodologici*

Si riportano le fasi che caratterizzano l'Ace:

1. Individuare le tipologie di effetti (gli obiettivi) significativi per la valutazione;
2. Misurare gli effetti per ciascun intervento normativo in unità fisiche;
3. Misurare, per ciascun intervento, i relativi costi espressi in termini monetari;
4. Calcolare gli indici costi-efficacia, espressi come costi per unità di risultato;
5. Valutare i progetti sulla base di tali indici.

In base a tale valutazione si finanzia il progetto con il migliore rapporto costi-efficacia. Se i progetti non si escludono a vicenda, si finanzieranno quelli migliori rispettando il vincolo dato dalle risorse finanziarie disponibili.

Un aspetto particolarmente importante riguarda la rilevazione dei costi di ogni intervento normativo. Normalmente l'analisi rileva i costi diretti, pubblici e privati, derivanti dalle azioni intraprese per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato. Tali costi sono rilevati in termini finanziari. Quando non sono quantificabili direttamente (perché non esiste un prezzo specifico per alcuni beni o servizi) si adopera un prezzo analogo di mercato oppure un costo-opportunità.

#### *Indicatori di sintesi*

Generalmente l'indicatore utilizzato è espresso come costo di efficacia per obiettivo, vale a dire l'incremento dei costi diviso l'incremento degli effetti. In campo sanitario un indicatore dell'Ace è in genere espresso come rapporto tra il costo associato al miglioramento della salute e il guadagno per la salute dato ad esempio dal numero di anni di vita guadagnati. Il più comune indicatore in questa direzione è il QALY (*quality-adjusted life years*).

#### *Vantaggi*

L'Ace consente in modo facile la comparazione tra più opzioni eliminando quelle più costose o meno realizzabili. Non viene posta in discussione la tipologia degli obiettivi.

Il fatto che questo tipo di stima non si soffermi sugli obiettivi da raggiungere né sull'opportunità dell'obiettivo prescelto è allo stesso tempo un punto di forza dello strumento di analisi ma anche un grosso limite. È un punto di forza in quanto evita *ex ante* alcune delle principali controversie o resistenze, anche a livello politico, e perché permette di confrontare opzioni alternative e di scremare le opzioni chiaramente più costose o meno fattibili con relativa facilità.

#### *Svantaggi*

Il metodo presenta vari svantaggi: non discute l'opportunità di perseguire un determinato beneficio piuttosto che un altro; non valuta le opzioni alternative cui potrebbero corrispondere una molteplicità di benefici, e non valuta la soglia minima di beneficio netto che giustifica la stessa implementazione dell'intervento regolatorio.

L'analista non potrà basarsi sui risultati dell'analisi costi-efficacia per testare la bontà dell'obiettivo, la sua univocità, la similitudine con altri obiettivi. Sarà la sensibilità dell'analista a valutare il grado di consenso che l'obiettivo riscuote tra i soggetti interessati dall'intervento. In ogni caso il metodo, per essere efficace, deve avvalersi del riferimento a *benchmark* specifici.

### I.3.4 L'analisi costi-benefici (Acb)

#### *Obiettivo*

*L'analisi costi-benefici è una tecnica impiegata per valutare quale sia il beneficio netto atteso, ovvero la differenza tra benefici e costi attesi, di un provvedimento regolativo.* Lo scopo è di identificare il provvedimento che massimizzi il beneficio netto per i soggetti attuatori (analisi finanziaria) e per la collettività (analisi economica). La logica è che vale intraprendere un provvedimento regolativo se i benefici risultanti superano i costi.

I costi e i benefici vengono misurati lungo l'arco di tempo entro il quale si manifestano gli effetti del provvedimento normativo. La misurazione avviene prima in termini finanziari (monetari) poi in termini economici, considerando l'impatto sociale

del provvedimento, e quindi aggiungendo i costi e i benefici che pur non ricadendo sul soggetto attuatore vengono rispettivamente sopportati e goduti da tutti i cittadini.

Conseguentemente la tecnica si sviluppa in due fasi: la prima a carattere finanziario che analizza i costi e i benefici del provvedimento attraverso una valutazione delle entrate e delle uscite monetarie (i flussi di cassa) e della situazione patrimoniale dei soggetti interessati dall'intervento; la successiva, chiamata "economica", valuta i costi e benefici che ricadono sulla collettività di riferimento, sia inserendo nell'analisi costi e i benefici precedentemente non considerati sia valutando i costi e benefici finanziari in termini economici, ovvero considerando solo l'ammontare dei vantaggi e degli svantaggi per la collettività.

### *Campo di applicazione prevalente*

L'Acb viene impiegata frequentemente per valutare *ex ante* l'impatto degli interventi pubblici, sia normativi che di investimento. È una tecnica utilizzabile in tutti i casi in cui il *decision maker* intende fondare la propria decisione sulla quantificazione dei benefici netti. La gamma dei settori di applicazione è molto ampia: oltre che per i provvedimenti normativi viene utilizzata per interventi riguardanti servizi pubblici, infrastrutture, investimenti nei settori produttivi. È consigliata in tutti i casi di interventi regolativi per i quali sia possibile quantificare nel dettaglio costi e benefici.

### *Contributo informativo richiesto*

Gli elementi basilari necessari per l'utilizzazione dell'Acb nella valutazione di provvedimenti normativi sono:

- il periodo per il quale si prevede l'impatto del provvedimento normativo;
- costi e benefici espressi in termini quantitativi, preferibilmente in valori monetari oppure in valori fisici laddove non sia possibile monetizzare;
- il tasso di sconto sociale<sup>138</sup> che permette di calcolare il valore attuale di costi e benefici futuri;
- varie opzioni alternative, tutte valide, ossia realizzabili rispetto agli obiettivi dell'intervento e ai vincoli.

*L'Acb rileva i costi e i benefici, sia quelli precedenti all'entrata in vigore del provvedimento sia quelli a partire dalla sua entrata in vigore fino al momento in cui si stima che si possano esaurire gli effetti.* Questo avviene per tutte le opzioni

---

<sup>138</sup> Il tasso di sconto misura il grado di preferenza intertemporale per ogni individuo, ovvero quanti benefici futuri un individuo deve ricevere per astenersi dal consumare. Più il tasso di sconto è alto, più il beneficio ricevuto per il risparmio (l'astensione dal consumo) deve essere elevato. Il tasso sociale di sconto è dato come media dei tassi di sconto individuali.

In presenza di mercati finanziari perfetti (caso teorico), ovvero dove ogni consumatore ha conoscenza e possibilità di risparmiare e investire, per ogni ammontare che vuole e per ogni bene che vuole, il tasso di sconto sociale coincide con il tasso di interesse finanziario prevalente che si realizza sul mercato. Dato che questo caso non accade mai, il saggio sociale di sconto viene predeterminato in modo teorico, in genere dai singoli organi internazionali o dalle singole banche centrali utilizzando diverse tecniche.

Il tasso di sconto sociale è in genere inferiore a quello finanziario per vari motivi: perché lo Stato tiene maggiormente conto dei bisogni futuri rispetto ai consumatori che di solito hanno aspettative miopi, perché il rischio nel caso dello Stato è suddiviso tra un numero maggiore di persone, perché esistono esternalità positive nella crescita che non sono considerate dai singoli consumatori.

Nel caso italiano non si ha un valore obbligatorio standard. I valori utilizzati comunemente sono in genere abbastanza simili per economie sviluppate come quelle dei paesi europei. La Guida NUVV (2001), unico testo di riferimento italiano per valutazioni economiche, seppure non obbligatorio, suggerisce un tasso del 5%. Lo stesso valore viene suggerito come *benchmark* internazionale dalla Guida all'analisi costi-benefici della DG Regio, tra le più autorevoli linee guida internazionali, sebbene la stessa riporti valori diversi nei vari paesi.

considerate rilevanti alla fine del processo di consultazione. Esiste quindi il problema che i costi e i benefici fanno riferimento a tempi (in genere anni) differenti. Per riportare tutti i costi e i benefici a uno stesso anno, e quindi permettere un confronto corretto, i costi e benefici vengono "attualizzati", ovvero moltiplicati per l'adeguato tasso di interesse (nell'analisi finanziaria) o il tasso di sconto sociale (analisi economica).

I costi vengono distinti in tre categorie:

- costi diretti, interni, inerenti l'attuazione, manutenzione e gestione del provvedimento normativo;
- costi indiretti, esterni, non sostenuti dal promotore del provvedimento ma a carico della collettività;
- costi intangibili, costi esterni che non possono essere quantificati, ma solo descritti (riferito, ad esempio, al benessere collettivo, alla qualità dell'ambiente ecc.).

Allo stesso modo i benefici sono distinti in:

- benefici diretti, interni, correlati all'attuazione e gestione del provvedimento normativo;
- benefici indiretti, esterni, non a vantaggio del promotore del provvedimento, ma della collettività;
- benefici intangibili, benefici esterni la cui quantificazione è difficile se non impossibile e che vengono stimati essenzialmente in termini qualitativi (es. miglioramento della qualità dell'aria).

Nell'*analisi finanziaria* costi e benefici vengono valutati in termini monetari rispetto al prezzo vigente sul mercato. Nell'*analisi economica*, qualora si fosse di fronte a costi o benefici cui non è associato un prezzo di mercato, sarà necessario determinare un prezzo che rifletta la scarsità del bene sul mercato, il cosiddetto *prezzo 'ombra'*.

In genere il prezzo ombra viene costruito come *costo-opportunità*, ovvero il *prezzo di alternative fattibili e misurabili*. Ad esempio, in un posto isolato privo di acqua potabile il prezzo ombra dell'acqua non può essere il costo dell'acqua di rubinetto ma potrebbe essere il costo per trasportare l'acqua con cisterne fino ad esso. Il servizio offerto da un parco giochi pubblico per bambini viene valutato attraverso un prezzo ombra che ad esempio stima il risparmio dovuto all'assenza di un *ticket* di ingresso, da pagare se il parco fosse privato, e stimabile tramite una valutazione di *ticket* di analoghi parchi privati. Complessivamente, il prezzo-ombra è la misura del valore di un determinato bene e servizio per la collettività, e quindi viene utilizzato al posto del prezzo di mercato nell'analisi economica.

#### *Passi metodologici*

L'obiettivo dell'analisi è l'individuazione del valore attuale del beneficio netto per ogni anno in cui si manifesteranno gli effetti del provvedimento, e poi del suo ammontare totale (per tutto il periodo considerato).

La *fase dell'analisi finanziaria* dovendo analizzare i flussi di cassa, rileva le entrate finanziarie e le uscite finanziarie. Le entrate di bilancio possono essere ad esempio costituite dal finanziamento del progetto, dalle tariffe incassate, dalle imposte addizionali. Le uscite possono riguardare le spese di investimento, i prestiti ai beneficiari, i costi ricorrenti, ad esempio di gestione.

Il *metodo* impiegato nell'analisi finanziaria è quello dei *flussi di cassa attualizzati*, che consiste nei seguenti punti:

1. Considerare l'importo effettivo delle somme versate o ricevute dall'intervento.
2. Escludere gli ammortamenti e le riserve per spese impreviste, e in genere tutte le spese non effettive.
3. Collocare i flussi di cassa (costi e benefici) nell'anno nel quale sono posti in essere.
4. Prevedere i flussi di cassa per un periodo di tempo pari alla durata della vita economica del progetto, tenendo conto dei possibili effetti di lungo periodo.
5. Attualizzare i flussi di cassa futuri attraverso l'impiego di un tasso di interesse.
6. Calcolare una misura di sintesi, quale il Valore attuale netto del progetto (si veda più avanti per una definizione), una volta fissato il tasso di interesse.
7. Procedere ad una valutazione su base differenziale, ovvero misurare le differenze in termini di entrate e di uscite tra lo scenario derivante dall'introduzione del provvedimento e quello alternativo (opzione zero) che non prevede la sua implementazione.

Durante la *fase dell'analisi economica* si aggiungono costi e benefici riguardanti tutti i cittadini (es. costi d'inquinamento) e si modificano i precedenti costi e benefici finanziari per tenere conto unicamente dell'impatto economico.

Il passaggio dai risultati finanziari a quelli economici richiede alcuni adeguamenti:

- dai costi e benefici misurati tramite il prezzo di mercato si passa ai costi e benefici misurati tramite il prezzo ombra: per questo si utilizzano dei fattori di conversione che tengono conto del benessere sociale. Ad esempio, in una zona ad alta disoccupazione il prezzo ombra del lavoro è più basso del prezzo effettivo, e quindi tutti i costi legati al lavoro dell'analisi finanziaria devono essere diminuiti per essere trasformati in costi dell'analisi economica;
- la correzione fiscale, ovvero la deduzione delle imposte indirette, quali l'Iva, in quanto per lo Stato tali imposte sono solo una partita di giro (vengono pagati come costi del progetto ma siccome vanno allo Stato sono anche benefici del progetto);
- la correzione per gli effetti del progetto che producono esternalità positive o negative (es. inquinamento, riduzione dei tempi di percorrenza di strade ecc.). Tali esternalità dovranno essere opportunamente stimate e monetizzate.

Prospetto I.2 – Esempio di determinazione dei costi economici di investimento

Si supponga di dover realizzare investimenti infrastrutturali a seguito dell'introduzione di una nuova norma di regolamentazione.

A tal fine ipotizziamo che l'investimento necessario abbia una durata di 10 anni, orizzonte in cui sia possibile rilevare benefici significativi.

Il passaggio dalla valutazione finanziaria a quella economica dei costi avviene sottraendo ai beni l'Iva, che, essendo una imposta indiretta, è per lo Stato una partita di giro, ovvero un semplice trasferimento che non deve essere valutato nella parte economica.

Il totale delle spese di investimento è ottenuto come somma dei costi sostenuti a prezzi 2010. L'Iva viene calcolata al 9% per ogni voce di spesa. Ne segue che il fattore di conversione per determinare il valore di spesa al netto Iva è il reciproco di  $(1 + 0,09)$ . Il valore dell'Iva calcolata ad esempio per i costi dei noli è pari a  $(110 - 110 * 0,917) = 9$  mil. di euro

I costi finanziari sono pari a 654 mil. di euro. I costi economici, pari a 600 mil. di euro, sono ottenuti detraendo dai costi finanziari i trasferimenti, dati dall'Iva, pari a 54 mil. di euro.

Prospetto I.3 – Quadro dei costi di investimento per un progetto (dati in milioni di euro)

Voci di Costo	Anni				Totale	Fattori di conversione	Calcolo Iva
	1	2	...	10			
<b>1 Spese complessive di impianto</b>	<b>615,0</b>	-		-	<b>615,0</b>		
<b>1° Impianti ed opere civili</b>	<b>365,0</b>	-		-	<b>365,0</b>	0,917	30
1b Noli	110,0	-		-	110,0	0,917	9
1c Manodopera	140,0	-		-	140,0	0,917	12
1d Altri	-	-		-	-	0,000	
<b>2 Imprevisti e spese generali</b>	<b>39,0</b>	-		-	<b>39,0</b>		
2° di cui manodopera	16,0	-		-	16,0	0,917	1
2b di cui altre voci	23,0				23,0	0,917	2
<b>3 Costo finanziario: spesa totale di investimento a prezzi 2010 (incl. Iva)</b>	<b>654,0</b>	-		-	<b>654,0</b>		<b>54</b>
3° di cui manodopera	156,0	-		-	156,0		
3b di cui Iva	54,0	-		-			
<b>4 Costo finanziario: spesa totale di investimento a prezzi 2010 (escl. Iva)</b>	<b>600,0</b>	-		-			
<b>5 Trasferimenti</b>	<b>54,0</b>	-		-	<b>54,0</b>		
<b>6 Costi economici di investimento</b>	<b>600,0</b>	-		-	<b>600,0</b>		
6° di cui manodopera	143,1	-		-	143,1		

Una fase successiva all’Acb è quella che valuta la robustezza e affidabilità dei risultati ottenuti, che viene spesso chiamata *analisi di sensitività*, che consente di verificare in quale misura gli effetti misurati possano essere attribuiti a scelte compiute nella misurazione dei costi e benefici. Essa permette di controllare la qualità dei risultati ottenuti e sostenere la robustezza e rilevanza del modello prescelto.

Nel caso dell’AIR saremo interessati alla valutazione dell’effetto sull’indicatore di sintesi utilizzato (es. valore del Van, si veda di seguito) di possibili e ragionevoli variazioni nel valore dei costi e benefici misurati o nel tasso di interesse. I risultati ottenuti nell’analisi dell’intervento saranno considerati tanto più robusti quanto più saranno confermati (perlomeno nella direzione del risultato, se non nella sua misura) dall’analisi di sensitività effettuata.

Operativamente l’analisi Acb richiede il calcolo di indicatori di costo, di spesa e di beneficio netto attualizzato. A tal fine è utile l’impiego di fogli di calcolo elettronici.

### *Indicatori di sintesi di convenienza economica*

Gli indicatori di sintesi utilizzati in genere dall’Acb per misurare sinteticamente la convenienza economica di un progetto sono il *Valore attuale netto (Van)* e il Tasso interno di rendimento (Tir).

Il Van<sup>139</sup> è un indicatore ottenuto semplicemente come somma (attualizzata) dei benefici netti (benefici meno costi) che possono generarsi entro un certo orizzonte temporale, durante il quale la regolamentazione produce i suoi effetti. Il Van fornisce indicazioni sulla fattibilità o meno del provvedimento normativo: quando il segno del Van è positivo i benefici attualizzati sono maggiori dei costi attualizzati e quindi il provvedimento normativo è considerato fattibile, quando il Van ha segno negativo il provvedimento normativo è considerato non fattibile. Qualora invece si debba decidere tra più opzioni normative, si sceglierà quella con il Van più elevato. Essendo una valutazione incrementale, si valuterà di effettuare un intervento normativo se il suo Van risulta superiore a quello dell’opzione zero.

Il *tasso di sconto* è un elemento strategico dell’Acb: il Van di un progetto varia al variare del tasso applicato e la graduatoria dei progetti, redatta con riferimento ad un tasso, può variare se il tasso viene modificato. Con un tasso di sconto alto si penalizzano i progetti con benefici concentrati nel futuro. In un’analisi di sensitività è quindi necessario valutare gli effetti sul Van di variazioni del tasso di sconto, in modo da verificare la robustezza dei benefici netti generati dal progetto.

In genere per un progetto “normale”, nel quale nelle prime fasi si sostengono i costi e poi si registrano i benefici, esiste una relazione inversa tra Van e tasso di sconto: all’aumentare del tasso si riduce il valore del Van. Nel caso in cui confrontiamo progetti che avvengono in due soli periodi (ad esempio due anni), in cui nel primo periodo si sostengono i costi e nel secondo si registrano i benefici, la graduatoria che si ottiene tramite il Van resta invariata per qualsiasi livello del tasso di sconto.

In genere questo non è necessariamente vero nel caso di provvedimenti normativi con effetti che si estendono per più di due periodi; in questi casi potremmo avere una diversa graduatoria dei progetti al variare del tasso di sconto. È importante dunque identificare e motivare la scelta di uno specifico tasso di sconto di riferimento per giustificare la graduatoria ottenuta.

---

<sup>139</sup> La formula del VAN è la seguente:

$$VAN = \sum_{n=1}^T \frac{B_n - C_n}{(1 + i_{sociale})^n}$$

dove n è il tempo,  $i_{sociale}$  è il tasso di sconto sociale,  $B_n$  e  $C_n$  sono rispettivamente benefici e costi al tempo n e T è il periodo finale entro il quale si calcolano costi e benefici del provvedimento normativo.

Il *Tir* o *Sri* (*Saggio di rendimento interno*) è un indicatore sintetico di convenienza economica differente, e viene indicato come quel tasso di sconto<sup>140</sup> che rende il Van uguale a 0. Questo equivale a identificare il rendimento dell'intervento (ovvero qual è l'interesse generato dallo stesso). Si ottiene quindi ponendo pari a zero l'espressione del Van. Il Tasso di rendimento interno (Tir) è dunque il valore che annulla la somma dei benefici netti per la durata di vita del progetto. È quindi una misura della *performance* del progetto alternativa al Van. Nel caso si debba scegliere tra più interventi normativi, la scelta ricadrà su quello con il Tir più elevato.

Per la graduatoria di interventi alternativi i due metodi possono dare risultati diversi, ma normalmente si preferisce utilizzare il Van per una serie di motivi:

- il Tir tende a preferire interventi con vita utile più breve e a beneficio più immediato, che però può risultare minore del beneficio netto complessivo;
- il Tir è un metodo più complesso perché si ricava risolvendo un'equazione di grado n-esimo, quindi si possono ottenere diverse soluzioni diverse da loro, e non è possibile identificarne una di riferimento;
- se durante la vita utile di un progetto varia il tasso sociale di sconto, il Tir non può tener conto di questa variazione.

---

<sup>140</sup> La formula del TIR è la seguente: 
$$\sum_{n=1}^T \frac{B_n - C_n}{(1 + i_{\text{sociale}})^n} = 0$$
 dove  $i_{\text{sociale}} = TIR$ .

Prospetto I.4 – Analisi di sensitività: come si modifica il Van al variare del tasso di sconto sociale

Nelle tabelle seguenti, si riporta un'analisi di sensitività del Van al variare del tasso di sconto sociale. All'aumentare del tasso di sconto si riduce il valore del Van, che resta positivo finché il tasso non raggiunge il valore di 8,8%, per il quale i benefici attuali netti si annullano. Con un valore del tasso superiore all'8,8% il Van diventa negativo e non conviene realizzare l'investimento. Per esempio il Van calcolato nel terzo anno (n=3) con un tasso dell'1% è dato da  $85,5 * ((1/(1+0,01)^3)) = 83,0$ .

Anni		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tot.
<b>C1.</b>	<b>Costi di investimento</b>	654,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	654
<b>C2.</b>	<b>Costi di esercizio</b>	0,0	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,7	23
<b>C3.</b>	<b>Ricavi</b>	0,0	178,0	88,0	92,0	92,0	94,0	96,0	98,0	120,0	126	984
<b>C3-C1-C2.</b>	<b>Flusso di cassa</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		654,0	175,7	85,5	89,5	89,5	91,5	93,5	95,5	117,5	123,3	307,5
	<b>Valore attuale di ogni flusso di cassa con r=1%</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		647,5	172,2	83,0	86,0	85,2	86,2	87,2	88,2	107,4	111,6	259,5
	<b>Valore attuale di ogni flusso di cassa con r=3%</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		635,0	165,6	78,2	79,5	77,2	76,6	76,0	75,4	90,1	91,7	175,5
	<b>Valore attuale di ogni flusso di cassa con r=5%</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		622,9	159,4	73,9	73,6	70,1	68,3	66,4	64,6	75,7	75,7	104,9
	<b>Valore attuale di ogni flusso di cassa con r=8,8%</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		601,2	148,5	66,4	63,9	58,7	55,2	51,8	48,7	55,0	53,1	0

Indicatore	Tasso di sconto sociale			
	1%	3%	5%	8,8%
<b>Van finanziario in mln di euro</b>	259,5	175,5	104,9	0

Quando il tasso di sconto è pari all'8,8% esso coincide con il Tir, ovvero è il valore che annulla la somma dei benefici attuali netti nel periodo considerato.

Tuttavia il solo Van in certi casi non è sufficiente per stabilire una graduatoria tra le opzioni, in quanto alcune di queste potrebbero avere lo stesso Van (gli stessi benefici netti) ma ottenuti con tassi di sconto sociale differenti; in questo caso la scelta della soluzione ottima verrà effettuata considerando il Tir. Si sceglierà quindi il provvedimento normativo che genera il Tir più elevato, che deve inoltre essere superiore a quello generato dall'opzione zero.

### Vantaggi

L'applicazione del metodo non richiede complesse competenze economiche o statistiche e può essere facilmente appreso ed utilizzato, ponendo attenzione alla scelta delle variabili e al significato di ogni fase. Il metodo è in grado di sintetizzare anche gli aspetti istituzionali o tecnici.

I vantaggi derivanti dall'applicazione dell'AcB sono quindi indicabili come:

- semplicità e standardizzazione della tecnica (nella maggior parte delle applicazioni);

- approfondimento analitico di ogni voce di costo e beneficio, che deve essere quantificata, rendendo solida l'analisi;
- chiara interpretazione dei risultati ottenuti;
- facile comunicazione dei risultati dal livello tecnico a quello politico.

### *Svantaggi*

La scelta dell'AcB come metodo di valutazione *ex ante* presenta tuttavia alcuni limiti:

- utilizza un unico criterio di scelta, ovvero la massimizzazione dei benefici netti attualizzati, criterio che può essere insufficiente quando gli obiettivi sono molteplici;
- può essere correttamente applicata solo per valutare interventi di dimensione locale o limitata il cui ambito d'azione può essere circoscritto ad una collettività, mentre per provvedimenti normativi con effetti su larga scala, in grado di cambiare il sistema dei prezzi relativi, è necessario utilizzare modelli che stimano l'impatto sull'intero sistema economico (modelli di equilibrio economico generale);
- non sempre i risultati ottenuti sono univoci e possono dipendere dal tasso di sconto prescelto;
- non considera la dimensione distributiva dell'impatto: a fronte di un beneficio netto negativo si potrebbe riscontrare un miglioramento in termini distributivi sufficiente a giustificare l'intervento.

## I.3.5 L'analisi del rischio

### *Obiettivo*

L'analisi del rischio o *risk assessment* consiste nell'*individuazione e valutazione dei rischi conseguenti a un determinato intervento di regolazione*, e nella misura del danno associato a tale rischio.

Essa esplora la presenza di incertezza sulle possibili conseguenze dell'intervento. Ad esempio, un intervento di regolamentazione sulla sicurezza del lavoro può essere posto in essere solo parzialmente. L'analisi di rischio misura le probabilità che questo accada e i costi/danni associati. Per questo, il concetto di rischio utilizzato è in genere definito come la possibile conseguenza di un intervento per la probabilità che questa specifica conseguenza si realizzi.

*La misura del rischio si fonda su un processo di stima delle conseguenze e del loro impatto sulla collettività*: in primo luogo, si deve identificare il rischio dell'intervento delineando i possibili scenari alternativi sulle sue conseguenze; successivamente, vengono stimate le probabilità che hanno i possibili scenari di verificarsi; nella terza fase viene valutato l'impatto associato al verificarsi del rischio previsto.

Esiste una vasta letteratura che sviluppa metodi volti a determinare e descrivere il livello di rischio accettabile. Nell'identificare questo livello ottimale è necessario analizzare la distribuzione delle preferenze e delle aspettative dei singoli individui o tipologie di destinatari dell'intervento, e distinguere il rischio "reale" dell'intervento da quello "percepito".

Il classico esempio è il rischio attribuito dagli individui alle cause di morte dovute a malattia o ad altri incidenti rispetto al rischio effettivo di morte dovuto a incidenti automobilistici. Se il rischio reale è inferiore a quello percepito, l'intervento rischia di

non essere recepito con favore dalla collettività rispetto a interventi alternativi o di avere un impatto netto minore di quello atteso e dovrebbe, pertanto, essere accompagnato da altri interventi volti ad aumentare la diffusione delle informazioni relative al “vero” livello di rischio.

### *Passi metodologici*

L'attività di valutazione del rischio è sviluppata nelle seguenti fasi:

1. Acquisizione dei dati e studio del contesto in cui la regolazione interviene.
2. Individuazione dei rischi potenziali e quindi delle unità interessate dall'impatto delle disposizioni.
3. Identificazione degli eventi primari e delle sequenze che possono portare ad una specifica conseguenza negativa.
4. Valutazione della probabilità del manifestarsi dell'evento negativo o dannoso;
5. Valutazione delle conseguenze dell'evento.
6. Valutazione quantitativa del rischio.
7. Analisi e presentazione dei risultati.

Nello sviluppo del metodo è importante chiarire i due *concetti centrali*, per garantire una corretta applicazione e una univoca interpretazione dei risultati:

- l'incidente, ovvero l'evento o serie di eventi accidentali che possono arrecare un danno;
- il rischio, ovvero la probabilità che l'incidente rechi un danno, correlato alle conseguenze prodotte.

Un'appropriate comunicazione dei risultati dell'analisi del rischio contribuisce a garantire il successo del metodo, quando sono trasmessi non soltanto i risultati finali dell'analisi, ma anche le informazioni riferite a tutte le fasi, agli elementi e ai criteri di stima che hanno portato a questi risultati.

### *Indicatori di sintesi*

La quantificazione del rischio avviene attraverso il calcolo di un indice di Rischio  $R$ :

$$R = f \times m$$

Dove:

$f$  = frequenza o probabilità di accadimento

e

$m$  = ampiezza delle conseguenze.

### *Vantaggi*

L'analisi del rischio prevede l'esame di probabili comportamenti distorsivi dei destinatari causati dall'intervento regolatorio e tali da generare costi maggiori di quelli associati all'intervento stesso. Ad esempio, una regolazione che comporti oneri rilevanti a carico delle imprese potrebbe incentivare queste ultime a ridurre la qualità della produzione o a intraprendere progetti più rischiosi ma più remunerativi (“azzardo morale”).

Queste considerazioni aiutano il regolatore a formulare un giudizio completo e coerente sull'opportunità di realizzare l'intervento. Il metodo della valutazione del rischio è quindi fra i metodi più indicati per identificare una soglia minima che

giustifica un intervento di regolazione. Inoltre, è un metodo utile nel determinare il livello ottimale del rischio di regolazione giudicato sostenibile dalla collettività.

#### *Svantaggi*

I risultati del metodo dipenderanno dall'identificazione degli eventi negativi o dannosi e dalla stima delle probabilità degli stessi. Ciò richiede la stima di modelli econometrici e dunque la corrispondente conoscenza tecnica e la capacità di elaborazione. Diventa pertanto essenziale la partecipazione di un tecnico nell'analisi di impatto della regolazione.

### I.3.6 L'analisi rischio-rischio

#### *Obiettivo*

Una diversa elaborazione dell'analisi del rischio è l'analisi rischio-rischio (*risk-risk analysis*) che permette di *valutare non soltanto i rischi specifici dell'intervento, ma anche quelli indiretti che potrebbero avere effetti significativi sulla decisione finale.*

L'analisi esplicita quindi il *trade-off* esistente tra il rischio derivante dall'intervento e i rischi associati a ogni altra azione.

Ad esempio, se la presenza di uranio nel mare rende il consumo di pesce rischioso per la salute, l'opportunità di ridurre o eliminare il consumo di pesce deve essere confrontata con i rischi alla salute che possono essere determinati dalla riduzione del consumo di un alimento importante per altri aspetti. Devono inoltre essere considerati i rischi derivanti dal consumo di beni alimentari alternativi al pesce, ad esempio alimenti di origine animale che aumentano l'apporto di grassi saturi con altre conseguenze negative sulla salute.

I risultati dell'analisi dei rischi associati a ogni alternativa devono essere attentamente comunicati al fine di poter garantire l'efficacia dell'intervento sulla popolazione.

#### *Campi di applicazione prevalente*

Questa analisi viene usata principalmente nel caso dei rischi ambientali (e quindi delle politiche per l'ambiente e l'energia) e nel campo della salute (e quindi politiche sanitarie e contro le pandemie). Una applicazione tipica riguarda anche le politiche per la sicurezza sui luoghi di lavoro.

#### *Passi metodologici*

La metodologia utilizzata è simile a quella dell'analisi del rischio, estesa anche ai rischi indiretti.

#### *Vantaggi e svantaggi*

L'analisi rischio-rischio è più laboriosa e impegnativa dell'analisi del rischio, ma in alcuni casi specifici può dare informazioni indispensabili a indirizzare la scelta regolamentare. È il caso dei grandi rischi ambientali, anche se legati ad accadimenti rari.

### I.3.7 L'analisi multicriteria

#### *Obiettivo*

L'analisi multicriteria (Amc) è un *metodo che permette di valutare diversi provvedimenti normativi sulla base di due o più criteri di valutazione*. Per questo, costruisce una scala di preferenza tra criteri (ovvero li mette in graduatoria) con cui poi giudica tra diverse alternative di provvedimento normativo, per scegliere quello più corrispondente ai criteri considerati.

L'analisi multicriteria è quindi una tecnica per l'analisi e la scelta tra diverse alternative progettuali, che considera in modo esplicito la molteplicità dimensionale del problema decisionale: infatti, *a differenza dell'Acb caratterizzata da un unico criterio di scelta, quello economico, l'analisi multicriteria consente di valutare le azioni regolatorie secondo più criteri, scelti e pesati dal decisore*.

Un'altra differenza tra l'Acb e l'Amc è legata all'informazione utilizzata nella valutazione: l'analisi multicriteria consente in generale di avere una valutazione più completa degli effetti di un progetto poiché non si limita a indicatori monetari, ma considera anche indicatori misurabili in modo qualitativo.

D'altronde, questi indicatori, che derivano generalmente da processi di consultazione o valutazioni di esperti, possono essere opinabili e meno solidi dal punto di vista statistico.

#### *Campo di applicazione prevalente*

Tali metodi vengono frequentemente utilizzati per valutare e scegliere tra diverse alternative progettuali, tra varie opzioni regolatorie, tra diversi investimenti. La loro peculiarità è di lavorare considerando la multidimensionalità dei problemi decisionali.

Vengono impiegati, in particolare, per valutare la convenienza di progetti d'investimento o regolatori che abbiano una ricaduta significativa nella sfera sociale ed economica o anche per valutare l'impatto ambientale. Possono essere applicati in molti contesti nei quali i processi decisionali sono caratterizzati da una molteplicità di fattori, ad esempio gli investimenti in infrastrutture o i provvedimenti di regolazione che coinvolgono più settori. Un'analisi multicriteria semplificata viene talvolta utilizzata nell'AIR per una valutazione preliminare delle diverse alternative, in modo da escludere quelle dominate completamente da altre.

#### *Contributo informativo richiesto*

Gli elementi presi in esame nell'analisi multicriteria sono:

- gli obiettivi, diversi e anche contrapposti tra di loro;
- i criteri, vale a dire gli elementi di giudizio che consentono il confronto;
- le alternative: diverse opzioni progettuali indirizzate sulla stessa finalità dell'intervento.

#### *Passi metodologici*

Il primo passo nell'analisi multicriteria (e in generale in qualsiasi processo decisionale) consiste nel determinare gli elementi che caratterizzano la decisione:

1. *Obiettivo finale*: nel caso di intervento pubblico è un obiettivo di utilità sociale che interessa varie categorie di cittadini; tuttavia, poiché diverse categorie di cittadini possono avere interessi alquanto diversi, si potrebbe definire più di un obiettivo finale.

2. *Criteri*: regola attraverso la quale si confrontano le alternative regolamentari rispetto all'obiettivo finale; si tratta di indicatori delle prestazioni o degli impatti misurabili in modo quantitativo e qualitativo.
3. *Alternative*: diverse opzioni regolamentari (tra cui anche l'opzione zero) volte a raggiungere l'obiettivo finale.

Lo strumento metodologico di base della tecnica sono tabelle (chiamate matrici bidimensionali) dove ogni colonna rappresenta un'alternativa di regolamentazione e ogni riga rappresenta i criteri tramite i quali esse vengono valutate.

L'analisi multicriteria ha come base la *tabella di valutazione*, che valuta le *performances* delle alternative secondo i criteri selezionati. Nel caso si assegni un valore diverso ai vari criteri, tale tabella viene affiancata da una *tabella delle priorità*, che riporta l'importanza che viene assegnata a ciascun criterio.

Dalla tabella di valutazione (o dalla combinazione di questa con quella di priorità) si ottiene un *ordine di preferenza tra le diverse alternative*, che quindi individua la migliore alternativa regolamentare secondo i criteri prescelti.

L'applicazione dell'analisi multicriteria può essere scomposta in sei fasi:

1. Identificazione delle opzioni e dei criteri da inserire nella tabella di valutazione.
2. Valutazione delle diverse opzioni per criterio sulla base di opinioni di esperti e del processo di consultazione (punteggi).
3. Standardizzazione dei punteggi quando hanno unità di misura diversa (standardizzazione della tabella di valutazione).
4. Assegnazione dei pesi ai criteri (quando si reputa un criterio più importante di un altro).
5. Comparazione dei punteggi standardizzati e pesati, con determinazione dell'ordinamento delle alternative (analisi di dominanza).
6. Analisi di sensitività.

La prima fase dell'analisi multicriteria è la costruzione della tabella di valutazione; essa in varie situazioni rappresenta l'elemento chiave, spesso unico, per affrontare e risolvere il problema dell'identificazione dell'opzione rilevante. In generale, in questa tabella, si analizzano le singole opzioni rispetto ai criteri prefissati (di solito efficacia e criticità, come da esempio seguente). In una forma semplificata la tabella assume la seguente struttura:

Criteri	Opzione zero	Opzione uno	...	Opzione n-esima
Efficacia per obiettivo specifico 1				
Efficacia per obiettivo specifico 2				
.....				
Criticità per destinatario 1				
Criticità per destinatario 2 ...				
.....				

Per ogni alternativa sarà possibile definire un punteggio per criterio, riguardante la capacità di soddisfare lo specifico criterio. Gli elementi della tabella di valutazione così definita sono i punteggi attribuiti ad ogni alternativa secondo ciascun criterio.

In molti casi, a questo punto è già possibile procedere ad una valutazione dell'opzione preferita, se c'è un'unica opzione dominante, ovvero i cui punteggi sono sempre superiori o uguali alle altre per qualsiasi criterio.

Nei casi in cui non si pervenga all'individuazione di un'opzione dominante è necessario considerare sia l'intensità degli effetti (il valore del punteggio) sia le diverse priorità (pesi) assegnate ad ogni criterio. Il caso più semplice si verifica quando tutti i criteri hanno la stessa priorità e le intensità sono espresse nella stessa unità di misura e sono quindi comparabili. In questa situazione l'opzione migliore è quella che massimizza complessivamente le intensità degli effetti.

Nei casi invece in cui manca l'omogeneità nella rilevanza dei criteri e la comparabilità nella misura delle intensità, è necessario procedere alla standardizzazione della tabella di valutazione e alla costruzione della tabella di priorità da affiancare alla prima.<sup>141</sup>

#### Prospetto I.5 – La tabella di valutazione standardizzata

Il caso preso ad esempio riguarda l'introduzione di una norma sull'obbligo di installare pannelli solari per il riscaldamento delle nuove abitazioni. L'opzione alternativa è quella che propone l'utilizzo di materiali per l'isolamento termico; l'opzione zero è l'assenza di intervento.

Si supponga di aver costruito una tabella di valutazione che riporta sulle colonne le opzioni e sulle righe i criteri. I criteri per valutare la norma riguardano la riduzione di consumi energia elettrica, la crescita del settore delle energie alternative, l'impatto ambientale in termini di riduzione degli inquinanti ed i costi a carico dei destinatari finali.

La tabella di valutazione:

Criterio	Normativa edilizia pannelli solari	Normativa isolamento termico abitazioni	Assenza intervento normativo
<b>C1 - Riduzione consumi energia elettrica (Kwh per utenza)</b>	300	150	50
<b>C2 - Incremento addetti settore energie alternative (migliaia di addetti)</b>	4,5	1,8	0,7
<b>C3 - Riduzione emissioni inquinanti (Ton. CO2)</b>	200	500	60
<b>C4 - Costi di installazione per gli utenti (migliaia di euro pro capite)</b>	8	12	1

I criteri sono espressi in differenti unità di misura secondo la variabile prescelta. Per applicare la procedura dell'analisi multicriteria è necessario quindi standardizzare i valori di ogni criterio al fine di ottenere delle grandezze confrontabili. La standardizzazione è qui ottenuta dividendo ogni punteggio per il valore massimo ottenuto per criterio (valore massimo per riga). In questo caso si è quindi diviso ogni elemento della riga per il valore massimo della medesima.

La tabella di valutazione standardizzata rispetto al valore massimo è:

<sup>141</sup> La procedura di standardizzazione della matrice trasforma i valori della matrice in numeri puri. Tale trasformazione è essenziale per ottenere valori omogenei, confrontabili e aggregabili. Le funzioni di standardizzazione sono semplici funzioni matematiche costituite da rapporti.

CRITERI	OPZIONI		
	Normativa edilizia pannelli solari	Normativa isolamento termico abitazioni	Assenza intervento normativa
C1	1,0	0,5	0,2
C2	1,0	0,4	0,2
C3	0,4	1,0	0,1
C4	0,7	1,0	0,1

Come si nota, il confronto è ora più agevole. E' anche possibile aggregare i valori per opzione: in questo caso l'opzione dei pannelli solari è quella che risulta avere il punteggio massimo.

Una volta costruita la tabella di valutazione standardizzata, si potrà eventualmente procedere all'ordinamento delle diverse alternative progettuali, definendo le priorità sulla base di un criterio di scelta. Tecnicamente, viene costruita una tabella di priorità attribuendo dei pesi che definiscono l'ordine di importanza tra i vari criteri e/o sotto-criteri. Le alternative progettuali o di regolazione saranno quindi ordinate dopo aver assegnato un peso ai criteri.

#### *Indicatori di sintesi*

Gli indicatori di sintesi proposti nell'analisi multicriteria si fondano in genere sul *calcolo di medie dei punteggi* (ponderati eventualmente con i pesi di priorità) che consentono l'individuazione dell'opzione preferita (quella con la media più elevata).

#### *Vantaggi*

L'analisi permette di inserire in un unico processo di valutazione sia criteri economici espressi in valori monetari sia criteri misurabili soltanto in termini quantitativi o qualitativi, pesando questi criteri secondo le priorità loro attribuite dal decisore e facilitando l'individuazione della soluzione preferibile.

Il metodo risulta efficace nel sostenere il processo decisionale del *policy maker* quando questi debba valutare l'intervento in funzione di molteplici obiettivi di differente rilevanza, politica e socio-economica.

#### *Svantaggi*

La procedura metodologica dell'analisi multicriteria è articolata e complessa e ciò è dovuto all'esigenza di sviluppare un approccio che rappresenti la molteplicità di obiettivi della funzione decisionale del *policy maker*.

I risultati dell'analisi multicriteria possono essere fortemente soggettivi perché condizionati dalle scelte effettuate nelle varie fasi del metodo. Lo spazio di scelta concesso all'analista può essere un punto critico della metodologia in quanto è necessaria una forte consapevolezza degli effetti prodotti dalle varie scelte metodologiche quali, ad esempio, quelle che riguardano la procedura di standardizzazione (che può modificare la posizione in una graduatoria) e l'assegnazione dei pesi ai criteri di scelta (che potrebbe essere indirizzata da considerazioni personali o addirittura politiche).

L'analisi spesso si basa su valori qualitativi e ciò aumenta l'incertezza nei risultati e ne riduce la validità statistica e la confrontabilità.

#### *Analisi di sensitività*

L'analisi multicriteria considera esplicitamente differenti obiettivi (e non uno solo, come l'analisi costi-benefici) e questo generalmente impone all'analista la condizione di non potere usare valutazioni quantitative ma soltanto qualitative. L'analisi è caratterizzata da molta soggettività e ciò rende i risultati incerti; è quindi importante sottoporli ad analisi di sensitività per misurare le eventuali variazioni in relazione ai cambiamenti di criteri e di scelte metodologiche.

#### I.3.8 Un approfondimento dell'analisi multicriteria: il metodo della lista di controllo

La complessità metodologica, dovuta all'impiego delle tabelle, e il procedimento articolato inducono spesso l'analista ad utilizzare procedure dell'analisi multicriteria più semplici. L'alternativa metodologica generalmente preferita è quella che non considera la fase di standardizzazione della tabella di valutazione e che è nota come metodo della lista di controllo (*check-list*). Il nucleo del metodo è l'attribuzione di punteggi qualitativi alle alternative presentate nella tabella di valutazione, passo di partenza dell'analisi.

L'attribuzione dei giudizi di valore alle alternative avviene utilizzando delle classifiche. Questo approccio si basa sulla definizione di punteggi che descrivono la posizione delle alternative nella graduatoria (classifica) relativa a ogni criterio considerato. In tal caso a ogni alternativa si assegna un valore numerico, in genere un numero intero positivo, nell'ambito dello stesso criterio, dove il primo punteggio, il più basso, rappresenta la maggiore preferenza. I punteggi di ogni alternativa per ciascun criterio vengono successivamente sommati. I progetti saranno ordinati in ordine ascendente e il progetto migliore sarà quello per il quale la somma dei punteggi è minima. Nell'esempio seguente, si presenta una tabella di valutazione con punteggi relativi alle classifiche delle diverse alternative per criterio; l'esito dell'assegnazione dei punteggi rivela come l'alternativa migliore sia la A3:

<b>Criteri\ Alternative</b>	<b>A1</b>	<b>A2</b>	<b>A3</b>
<b>C1</b>	3°	1°	2°
<b>C2</b>	2°	3°	1°
<b>C3</b>	3°	2°	1°
<b>Punteggio complessivo</b>	8	6	4

### I.3.9 L'approccio controfattuale nella valutazione ex post della regolazione

#### *Obiettivo*

In questo paragrafo si danno *indicazioni rispetto alla valutazione ex post della regolamentazione*, che è volta a misurare gli effetti di un intervento legislativo o regolamentare. L'obiettivo è valutare il successo (o meno) di un intervento regolativo dopo che questo sia stato attuato, verificando quali impatti si siano effettivamente realizzati.

Gli interventi regolamentari, o in genere di *policy*, inducono i destinatari ad azioni specifiche al fine di modificare la situazione di partenza e di conformarsi a quanto prescritto o previsto dalla regolazione. L'analisi valutativa *ex post* nasce dalla necessità di dare risposta ad una domanda specifica e importante che il *policy maker* si pone dopo aver attuato una politica: l'intervento normativo ha prodotto un effetto aggiuntivo/addizionale rispetto alla situazione pre-intervento? In altre parole, l'analisi deve valutare se le risorse pubbliche hanno finanziato azioni che il mercato (qui inteso come insieme dei soggetti destinatari) avrebbe comunque realizzato o attivato (in questo caso l'intervento non avrebbe avuto un effetto addizionale), oppure se, in assenza dell'intervento, la situazione *ex ante* sarebbe rimasta invariata (caso di completa addizionalità), o il mercato avrebbe realizzato soltanto parzialmente quanto previsto dagli interventi regolamentari (caso di addizionalità parziale).

L'analisi deve in primo luogo individuare con certezza la modifica regolamentare (la politica) di cui si vuole valutare l'effetto e la variabile di risultato, che registra l'impatto dell'intervento. Quest'ultimo aspetto richiede l'osservazione delle caratteristiche dei soggetti interessati dal provvedimento normativo al fine di esplicitare quegli elementi distintivi, osservabili e misurabili, che rappresentano quanto si si è inteso modificare con l'intervento regolatorio.

Per misurare correttamente l'effetto della politica dobbiamo considerare le variazioni della variabile di risultato registrate nel tempo o nello spazio attribuibili esclusivamente al provvedimento normativo, escludendo quindi le variazioni della stessa variabile attribuibili ad altri fattori intervenuti ed indipendenti dal provvedimento stesso e in generale dall'intervento della politica.

*L'effetto del provvedimento normativo è dato quindi dalla differenza tra quanto accaduto alla variabile di risultato e ciò che sarebbe accaduto in assenza di provvedimento. Ad esempio, l'effetto di provvedimento di sicurezza sul lavoro è dato da quello che le imprese hanno realizzato per aumentare la sicurezza meno quello che avrebbero comunque realizzato in assenza di provvedimento.*

Tale *scenario (contro fattuale)* non può quindi essere approssimato da come le imprese stavano prima dell'intervento, in quanto le stesse, nel periodo trascorso, avrebbero comunque potuto mettere in essere degli interventi legati alla sicurezza sul lavoro. Nella realtà non è d'altronde possibile osservare ciò che sarebbe accaduto in assenza del provvedimento in esame, ovvero quello che è chiamato scenario o ipotesi controfattuale. La situazione controfattuale, non essendo osservabile, deve essere stimata. Per questo vengono impiegate apposite metodologie statistiche: la bontà della stima dipenderà dalla correttezza del metodo e dalla robustezza delle ipotesi adottate.

La strategia di valutazione quantitativa punterà a trovare la migliore stima possibile del controfattuale, date le informazioni disponibili. In genere questa stima viene realizzata confrontando i comportamenti dei soggetti interessati dal provvedimento con un campione di controllo, dato da un gruppo di soggetti simili ai precedenti ma non interessati dal provvedimento.

I metodi statistici di valutazione maggiormente applicati in un contesto reale sono basati su disegni statistici non sperimentali<sup>142</sup>, ovvero disegni in cui l'insieme dei soggetti interessati dal provvedimento e il campione di controllo non vengono scelti prima del provvedimento mediante procedimenti casuali (in questo caso si tratterebbe di disegni sperimentali), ma vengono assegnati a tali gruppi dopo l'intervento.

Tenendo conto che gli effetti del provvedimento vanno distinti dagli effetti indotti da altri fattori e che i destinatari diretti possono avere caratteristiche diverse dai soggetti esclusi (raccolti nel campione di controllo), l'approccio controfattuale è un approccio robusto dal punto di vista metodologico per l'analisi empirica di valutazione, in quanto permette di valutare con un grado di significatività statistica ragionevole se un provvedimento normativo abbia prodotto effetti sui soggetti interessati dallo stesso.

I metodi applicabili nel contesto delle valutazioni *ex post* della regolazione (ad esempio nel caso della VIR o delle clausole valutative) possono essere generalmente metodi basati su stime econometriche, in particolare quelli noti come stimatore Did ("differenze nelle differenze") e stimatore di "matching". Per un'analisi di altre tecniche e per un approfondimento metodologico si rimanda al recente lavoro di Blundell e Costa Dias (2009)<sup>143</sup>.

---

<sup>142</sup> Per stimare lo scenario controfattuale (quello ipotetico in assenza d'intervento), la "regola d'oro" è quella di costruire un esperimento: preso un campione di soggetti (ad esempio individui o imprese) si assegna il trattamento (ovvero essere soggetti di provvedimento normativo, ad esempio un incentivo economico, una licenza ecc.) a un sottogruppo di essi in modo casuale. L'individuazione dei soggetti "trattati" e "non trattati" in modo casuale fa sì che non esistano differenze sistematiche tra le caratteristiche dei due gruppi (ad esempio di sesso, di istruzione, di età, di reddito ecc.) se non quelle dovute al campionamento. Essendo il trattamento assegnato da colui che svolge l'analisi, questo metodo ("disegno") viene detto sperimentale, perché mima un esperimento compiuto in un laboratorio. Immaginiamo che vogliamo valutare l'effetto del trattamento su una variabile  $x$  (ad esempio, il tasso di occupazione, o la dinamica del fatturato). L'effetto del trattamento sarà quindi determinato come differenza tra il valore di  $x$  per il gruppo dei trattati dopo il trattamento meno il valore di  $x$  per il gruppo dei non trattati sempre dopo il tempo di trattamento.

Purtroppo tali metodi sperimentali sono difficilmente applicabili alla valutazione di interventi in campo economico e sociale, principalmente per motivi etici o di opportunità (non posso assegnare un incentivo a un'impresa e non ad un'altra soltanto per eseguire un esperimento). In questo caso il valutatore ricorre a metodi non sperimentali: viene costruito un gruppo di controllo *ex post*, scegliendo dei soggetti non trattati che *ex ante* possedevano le stesse caratteristiche del gruppo dei trattati. Questa non è operazione semplice, poiché spesso i soggetti si autoselezionano al trattamento e, quindi, è difficile trovare non trattati con le stesse caratteristiche dei trattati: ad esempio, per valutare gli effetti della laurea sul reddito, devo confrontare un gruppo di laureati con un gruppo di non laureati. Ma spesso i laureati sono individui che hanno caratteristiche personali diverse, ad esempio sono stati più bravi a scuola, hanno famiglie con un migliore grado di istruzione, hanno un maggiore attitudine allo studio e ai rapporti sociali e così via.

<sup>143</sup> Richard Blundell e Maria Costa Dias, "Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics", Journal of Human Resources, University of Wisconsin Press, v. 44, n.3, 2009, pp. 565-640.

#### I.4 Una guida per la scelta tra i metodi e considerazioni generali

Vengono fornite di seguito alcune indicazioni utili, ai gruppi di lavoro attivati per l’AIR e la VIR, al fine di individuare le tecniche appropriate alle reali esigenze di analisi, che potranno essere diverse in relazione alle specifiche situazioni.

A questo scopo viene fornita una semplice *check list* che include i criteri rilevanti da usare per la scelta delle diverse opzioni metodologiche, da utilizzarsi anche sulla base della tabella esplicativa delle varie tecniche presentata nel par. 2.8 del Manuale operativo:

- **Esigenza informativa.** Ogni metodo esprime una diversa richiesta di informazioni. Possono essere tipicamente qualitative o quantitative, relative alla misurazione di opportuni indicatori o variabili necessarie per la valutazione. Possono essere rilevate direttamente, oppure con metodi indiretti (da banche dati) o tramite interviste e giudizi di esperti. Possono fare riferimento a un punto nel tempo, a più punti oppure vi è necessità di un’intera serie storica per un dato periodo. Queste richieste di informazioni possono essere uniche o ripetute. Ad esempio, le informazioni necessarie per una Acb sono più impegnative rispetto a quelle richieste per un’analisi multicriteria, ma quest’ultima richiede un processo di consultazione spesso lungo e complesso.
- **Efficacia.** Riguarda la capacità del metodo di valutare quanto si realizza rispetto a quanto viene programmato. La questione da valutare è: in che misura il programma permette di raggiungere gli obiettivi specifici e globali dell’intervento? Analisi più approfondite e dettagliate rispondono meglio a questa domanda.
- **Semplicità di analisi.** Riguarda la possibilità di applicare la tecnica richiesta, senza che vi sia necessità di un elevato contenuto informativo, o di analisi tecnica sofisticata, o senza che vi sia difficoltà interpretativa dei risultati.
- **Tempestività.** È relativa alla possibilità o meno di applicazione del metodo in tempi brevi rispetto alla domanda di valutazione.
- **Completezza.** Riguarda la capacità del metodo di tenere in considerazione tutte le implicazioni dell’intervento.
- **Robustezza.** È relativa alla generale invarianza dei risultati in presenza di variazioni delle ipotesi introdotte per la valutazione degli effetti dell’intervento su alcune variabili critiche (analisi di sensitività).
- **Rilevanza rispetto all’obiettivo pubblico e privato.** Riguarda la capacità dei metodi di valutare gli effetti dell’intervento rispetto ai risultati di interesse di un operatore privato e di uno pubblico. In particolare, si mette in luce quanto il metodo colga le variazioni del benessere dei singoli individui, oppure tenga conto della formazione di esternalità positive e negative.
- **Coerenza.** Si valuta se il metodo sia capace di cogliere quanti degli effetti dell’intervento possano avere un’incidenza sui gruppi o sulle popolazioni destinatarie rispetto ai loro bisogni.

Nella tabella seguente si sintetizza quanto ogni metodo considerato sia capace di aderire ai criteri considerati (da XXX= alta aderenza a X= bassa aderenza).

Prospetto I.6 – Criteri di scelta delle metodologie di valutazione della regolamentazione

CRITERI	Analisi costi di conformità	Analisi oneri amministrativi	Analisi costi efficacia	Analisi costi benefici	Analisi del rischio	Analisi rischio rischio	Analisi multi criteria
<b>Richiesta informativa</b>	XX	XXX	XX	XXX	XX	XXX	X
<b>Efficacia</b>	X	X	XXX	XXX	XX	XX	XX
<b>Semplicità di analisi</b>	XX	XXX	X	X	XX	XX	XXX
<b>Tempestività</b>	XXX	XXX	X	X	X	X	XXX
<b>Completezza</b>	XX	XX	XX	XXX	X	XX	X
<b>Robustezza</b>	XX	XXX	XXX	XX	XX	X	X
<b>Rilevanza per obiettivo pubblico e privato</b>	XX	X	XX	XXX	XX	XX	XX
<b>Coerenza</b>	X	XX	XX	XXX	X	XX	X

Dalla precedente tabella è possibile derivare alcune considerazioni:

- Il metodo più completo e coerente per valutare gli effetti di un intervento di regolamentazione è in generale l'analisi costi-benefici. Non sempre, però, è possibile applicare tale procedura: sia perché esprime una richiesta informativa elevata sia perché richiede analisi complesse, non sempre tempestive. Può quindi essere utilizzata per analisi di interventi di notevole entità che, per i costi e le modifiche economiche e sociali che generano, necessitano di valutazioni accurate (per es. interventi sulla regolamentazione dei prezzi energetici, sulla regolamentazione di mercati importanti, di sistemi di trasporto ecc.), mentre è sconsigliata per interventi di modesta entità per i quali non esista una ricca documentazione informativa. L'analisi è basata sul criterio della massimizzazione dei benefici netti, che richiede quindi la monetizzazione di tutti i costi e benefici, diretti e indiretti. Può essere di difficile applicazione quando i criteri di valutazione di un intervento siano molteplici (per es. se debbano essere tenute in conto considerazioni di tipo sociale o umanitario) oppure quando la valutazione dei benefici appaia molto incerta o arbitraria.
- I metodi basati sulla valutazione dei costi richiedono in generale un minore impegno in termini di acquisizione di informazioni. L'impegno in termini di complessità è variabile; specialmente la tecnica costi-efficacia richiede spesso di utilizzare modelli di valutazione non semplici. In molti casi il metodo è però semplice e tempestivo e può fornire risposte adeguate allorché sia necessario valutare l'offerta di un servizio (per es. servizi

sanitari, di sportello, di assistenza ecc.). Non è adatto in caso di valutazioni complesse, che coinvolgano effetti indiretti non facilmente individuabili.

- Il metodo dell'analisi multicriteria è particolarmente utile quando vi sono molti obiettivi, anche confliggenti, e molte azioni da intraprendere. Il vantaggio principale di questa tecnica è che può integrare valutazioni quantitative e qualitative, anche ottenute tramite consultazioni. Per questi motivi è una tecnica semplice e tempestiva. Nel Manuale operativo è suggerita anche come analisi preliminare, che può permettere l'identificazione dell'alternativa migliore in tempi brevi e senza ricorrere a metodi complessi o, perlomeno, di ridurre il campo delle alternative da valutare in modo più approfondito. La soggettività dei giudizi dell'analisi multicriteria e la difficoltà nel comparare le diverse opzioni la rendono però poco robusta e, quindi, spesso viene richiesta la sua integrazione con una tecnica di analisi più approfondita.
- Le tecniche di analisi del rischio di solito integrano altre tecniche di analisi, in quanto tengono conto di una caratteristica specifica dell'intervento, il rischio di accadimento. Sono applicate specialmente nel caso di progetti con un forte impatto ambientale o sociale.

## *I.5 Casi di studio: applicazioni dell'analisi multicriteria e dell'Acb*

### I.5.1 Il caso delle concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare

#### *Premessa*

Il caso delle concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare che si presenta riguarda la valutazione dell'impatto di una proposta di regolamentazione del demanio marittimo a uso turistico-balneare. Tale analisi è stata elaborata da un gruppo di lavoro coordinato dalla Prof.ssa Maria De Benedetto dell'Università degli Studi Roma Tre e pubblicato sul sito del Laboratorio di Documentazione e Ricerca sull'Innovazione nelle Istituzioni Politiche, Economiche e Amministrative (Driepa, Roma Tre, 2009, AA.VV.).

La regolazione di questa materia pone una molteplicità di questioni, tra cui quelle relative all'allocazione e alle modalità di svolgimento delle competenze amministrative, alla determinazione del canone, all'ottimizzazione del procedimento di riscossione, alla razionalizzazione del sistema di imposizione sulle concessioni, alla funzione e alla struttura della concessione amministrativa (con particolare riguardo alla competizione nella scelta del concessionario e alla durata della concessione), alla qualità e al costo dei servizi turistico-balneari, alla operatività di strumenti per il controllo integrato delle coste (amministrativi e ambientali), allo sviluppo economico del settore, alla fruizione libera delle spiagge. A questo si affianca il tema cruciale dell'attività d'impresa e della rilevanza economica del comparto in seno al settore del turismo. Alcune delle precedenti problematiche hanno trovato soluzioni normative tuttora disarticolate, rispetto alle quali sarebbe necessario un intervento di riordino complessivo della materia con un nuovo assetto regolatorio.

La prima fase, propedeutica alla valutazione, ha riguardato l'individuazione dei destinatari della regolazione e ha avviato un processo di consultazione con le associazioni di categoria e i rappresentanti istituzionali degli enti interessati.

Le consultazioni hanno consentito di evidenziare i punti problematici dell'assetto regolatorio attuale, sintetizzati dal gruppo di lavoro nei seguenti:

1. L'utilizzazione del demanio marittimo viene pianificata dalle regioni e dai comuni senza tener in conto il punto di vista dei consumatori né si apre a una consultazione ampia.
2. La concessione è strumento per l'utilizzazione imprenditoriale del demanio marittimo ed è oggetto di regolazione normativa statale, regionale e comunale. Attualmente è riconosciuto un diritto di insistenza ai concessionari e la rinnovabilità automatica delle concessioni con durata variabile. Ne risulta un assai limitato ricorso alla gara nell'assegnazione delle concessioni. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ribadito la presenza di fattori distorsivi per la concorrenza quali la mancata previsione di meccanismi di gara per l'assegnazione delle concessioni e il riconoscimento del diritto di insistenza.
3. La normativa sulla determinazione dei canoni ha dato luogo ad una tormentata vicenda che ha prodotto incertezze applicative, evasione e contenzioso. Anche il procedimento di riscossione risulta frammentato e poco efficace in termini finanziari come è riscontrabile sul bilancio dello Stato.

Alla luce di tali considerazioni, delle caratteristiche del mercato e del settore turistico-balneare sono state formulate delle ipotesi regolatorie tese a modificare la situazione attuale. Rispetto ad esse sono state individuate le dimensioni essenziali riguardo agli obiettivi enunciati. L'analisi d'impatto parte da queste premesse per confrontare le diverse ipotesi sulla base delle loro *performances* attese rispetto agli obiettivi.

Le ipotesi regolatorie previste sono:

- opzione di deregolamentazione;
- opzione di autoregolazione;
- opzione di incentivo o quasi-mercato;
- opzioni di regolazione tramite informazione;
- opzione di regolazione diretta: intervento normativo finalizzato a regolamentare il settore, con prescrizioni più o meno dirette, di rango primario.

Gli elementi base della valutazione sono gli obiettivi assegnati alla regolazione e le differenti proposte regolatorie.

La specificazione puntuale degli obiettivi è il primo passo della valutazione d'impatto. Gli obiettivi della regolazione per le concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare sono stati specificati e distinti in due gruppi: obiettivi di breve periodo propri del fronte finanziario e amministrativo per le amministrazioni pubbliche (locali e centrali) e obiettivi di medio-lungo periodo che si svolgono sul piano della tutela della concorrenza e della gestione integrata delle coste.

Gli obiettivi di breve periodo specificati nel progetto sono:

1. Assicurare un'entrata certa e prevedibile al bilancio dello Stato e al bilancio dei comuni.
2. Assicurare un contesto regolatorio trasparente e aperto alle imprese, riducendo gli oneri amministrativi.
3. Assicurare la considerazione del punto di vista dei consumatori nella regolazione del settore.

Gli obiettivi di lungo periodo sono:

1. Assicurare la progressiva apertura concorrenziale del settore.
2. Coordinare lo sviluppo economico del settore con gli obiettivi di gestione integrata delle coste.

*Gli elementi di base per la valutazione*

a) Individuazione e quantificazione delle differenti categorie di destinatari.

Nel progetto vengono individuate tre categorie di operatori, per i quali sono specificati gli obiettivi: l'operatore pubblico (interessato ai proventi di esercizio), l'operatore privato (interessato alla possibilità di entrata in questo mercato) e il consumatore (interessato alla fruizione del bene).

b) I criteri di valutazione degli obiettivi: efficacia e criticità.

Le opzioni sono state oggetto di valutazione in base agli obiettivi specifici, valutandone il livello di efficacia attesa attraverso giudizi qualitativi su una scala

ordinale. Si noti come in alcuni casi gli obiettivi siano tra loro confliggenti e in taluni casi di difficilissima monetizzazione: questo implica come l'analisi multicriteria, Amc, sia particolarmente adatta a tale valutazione, mentre lo stesso non si potrebbe segnalare per l'Acb. Relativamente a questo esempio sono state messe in luce anche le criticità rispetto alle varie categorie di destinatari che non erano presentate nello studio originario.

*La valutazione preliminare e la scelta delle opzioni rilevanti*

È stata condotta una valutazione qualitativa delle opzioni sulla base degli obiettivi, attribuendo un punteggio desunto dagli esiti delle consultazioni con gli *stakeholders* (vedere prospetto seguente).

Prospetto I.7 – Riepilogo di valutazione delle opzioni secondo l’obiettivo specifico formulato

OBIETTIVI SPECIFICI	OPZIONI						
	Non intervento	Deregolazione	Auto-regolazione	Quasi-mercato	Informazione	Regolazione diretta, ipotesi A	Regolazione diretta, ipotesi B
<b>Certezza entrate finanziarie per lo Stato</b>	-	-	-	-	-	XXX	XXX
<b>Certezza entrate finanziarie per i comuni</b>	-	-	-	-	-	XX	XX
<b>Riduzione oneri amministrativi</b>	-	XXX	XX	X	X	XX	XX
<b>Apertura concorrenziale</b>	-	X	X	XX	XXX	XXX	XXX
<b>Interessi dei consumatori</b>	-	-	X	XX	XX	XXX	XXX
<b>Compatibilità ambientale</b>	-	-	X	X	X	XXX	XXX

LEGENDA = irrilevante: -; basso: X; medio: XX; elevato: XXX.

Fonte: Rielaborazione documento Dripea (per approfondimenti, vedi: <http://www.dipesroma3.eu/dripea/?Attivit%E0>)

L'opzione zero, assenza di intervento regolatorio, non risponde ad alcuno degli obiettivi prefissati.

Riguardo alle opzioni alternative proposte:

- l'opzione di deregolamentazione viene scartata poiché il demanio marittimo è un bene pubblico ed è pertanto indispensabile una regolazione dell'uso del bene;
- l'opzione di autoregolazione non è percorribile poiché riguarda un bene pubblico e soltanto in misura ridotta gli imprenditori potrebbero regolamentare i loro codici di condotta con il fine di migliorare la qualità del servizio;
- l'opzione di incentivo o quasi-mercato, basata su un sistema premiante per le migliori pratiche imprenditoriali, potrebbe abbattere i canoni di concessione e avviare un meccanismo di concorrenza nel settore ed è complementare ad altre forme di regolazione;
- l'opzione di regolazione tramite informazione, consentirebbe di recuperare l'asimmetria informativa con i consumatori, sui quali ricadrebbero gli effetti positivi della regolazione. Anche in questo caso, l'opzione è percorribile soltanto in via complementare con altri strumenti;
- l'opzione di regolazione diretta consiste in un provvedimento normativo finalizzato a regolamentare il settore, con prescrizioni più o meno dirette, di rango primario. Tale opzione si articola in più ambiti: pianificazione, concessione, canone ecc. La regolazione diretta dovrebbe intervenire su una molteplicità di fasi procedurali e di competenze istituzionali e consentirebbe di raggiungere tutti gli obiettivi della regolazione.

L'analisi multicriteria indica i vantaggi associati all'introduzione di una regolazione diretta in grado di soddisfare le esigenze degli utenti finali, offrire garanzie di introiti finanziari agli enti pubblici coinvolti, tutelare l'ambiente ed aprire il mercato a nuovi operatori.

### I.5.2 La disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private

L'esempio è tratto da un'AIR effettuata sulla disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private nella Regione Toscana. Il caso<sup>144</sup>, la definizione degli obiettivi generali e specifici e la relativa fase di valutazione preliminare sono stati illustrati anche nel par. 2.8 del Manuale operativo.

Qui viene esaminata l'applicazione dell'analisi costi-benefici alle opzioni che sono state considerate alternative tra di loro e attuabili nella fase di valutazione preliminare. L'analisi è stata condotta ipotizzando che l'intervento regolatorio avesse un orizzonte temporale (riguardo ai costi sostenuti e ai benefici tratti) di 10 anni, includendo sia i tempi di attuazione sia quelli durante i quali è atteso un impatto della regolazione. L'impiego dell'analisi costi-benefici richiede la quantificazione dei costi e

---

<sup>144</sup> I materiali relativi al caso citato sono disponibili su:

[http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione\\_governo/agenda\\_atti\\_leggi/rubriche/materiali/visualizza\\_asset.html\\_2105126700.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione_governo/agenda_atti_leggi/rubriche/materiali/visualizza_asset.html_2105126700.html)

dei benefici per ciascuna opzione, prima in termini finanziari e poi in termini economici.

I costi considerati sono quelli sostenuti dalle Asl, dai comuni, dalle altre istituzioni ed enti della pubblica amministrazione, dai titolari delle strutture veterinarie. Questi costi sono stati rilevati in modo dettagliato per ciascuna categoria. In sintesi essi sono: costi di sopralluogo delle nuove strutture veterinarie da autorizzare (tempo necessario per ciascuna verifica, numero di addetti impiegati per qualifica professionale); costi relativi alla verifica di conformità delle strutture veterinarie già autorizzate ai requisiti minimi previsti (ricognizione di tutte le strutture per verificare il possesso dei requisiti minimi obbligatori, successivo controllo delle strutture non conformi ai requisiti per accertare l'avvenuto adeguamento); costi connessi al controllo periodico da parte delle Asl circa il mantenimento dei requisiti; costi di istruttoria per le varie domande presso i comuni; costi delle strutture veterinarie (adeguamento, modifica, allestimento).

I costi orari del personale impiegato dalle strutture veterinarie e dalla pubblica amministrazione sono stati espressi in valore monetario. Sono stati quantificati i tempi necessari per lo svolgimento delle pratiche amministrative (ore dedicate) e i costi sostenuti presso l'amministrazione, pure in termini monetari. Sono stati stimati inoltre il numero delle strutture interessate dal provvedimento e i relativi costi per la realizzazione degli impianti secondo le nuove disposizioni normative. Si riportano le tavole dei costi.

Il primo prospetto è costruito con i costi sostenuti dalle Asl per le diverse attività di verifica delle strutture veterinarie; essi corrispondono al valore delle spese sostenute per il personale impegnato nelle attività (a partire dal costo orario del lavoro). Si tratta di costi finanziari.

Prospetto I.8 – I costi delle Asl per singola opzione, tipologia di costo e anno

	Descrizione	anno 1	anno 2	...	anno 10
<b>Opzione A</b>	<b>Verifica nuove strutture veterinarie</b>				
	<b>Verifica conformità ai requisiti</b>				
	<b>Controllo post-adeguamento</b>				
	<b>Controllo periodico quinquennale</b>				
	<b>Costo totale</b>				

Il secondo prospetto illustra i costi finanziari per l'adeguamento delle strutture veterinarie, sostenuti dai titolari delle attività.

Prospetto I.9 – I costi di adeguamento delle strutture sanitarie

Descrizione	N. strutture	Costo totale
Locali studi e ambulatori		
Locali cliniche e ospedali		
Sistema di areazione		
Locale attività clinica		
Locale attività chirurgica		
Locale box e gabbie		

Il terzo prospetto presenta i dati di costo finanziario per ogni opzione. Sono stati stimati anche i costi opportunità, cioè il costo corrispondente al tempo occorrente per la preparazione e la presentazione della domanda di autorizzazione. Questa voce di costo è distinta dai costi finanziari che corrispondono a vere e proprie uscite monetarie.

Prospetto I.10 – Costi di autorizzazione sanitaria di una nuova struttura, per opzione e anno<sup>(\*)</sup>

Descrizione	OPZIONE 0	OPZIONE A	OPZIONE B	OPZIONE ...
<b>Costi opportunità</b>				
Costo opportunità per preparazione e presentazione domanda				
Costo opportunità per attesa rilascio dell'autorizzazione				
Costo opportunità per la preparazione e presentazione delle Dia				
<b>Totale costi opportunità</b>				
<b>Costi finanziari</b>				
Tassa di sopralluogo Asl				
Marca da bollo				
<b>Totale costi finanziari</b>				
<b>Totale</b>				

<sup>(\*)</sup> La valutazione è svolta per i 10 anni durante i quali si è ipotizzato che la regolazione dispiegasse i suoi effetti. Il prospetto è riferito al quadro riassuntivo per i 10 anni.

L'ulteriore fase dell'analisi riguarda la quantificazione dei benefici, composti dai ricavi rappresentati dalle entrate monetarie e dalla stima del valore monetario dei benefici non tangibili. I benefici considerati sono quelli per gli utenti, per il complesso della pubblica amministrazione, per i comuni. L'utenza finale, grazie ad un maggior livello di trasparenza e di informazione, diviene più consapevole del servizio reso dalle diverse strutture e sarà in grado di formulare una domanda più coerente con le proprie esigenze. La clientela troverà strutture veterinarie adeguate alla normativa e

pertanto più funzionali e accoglienti. Tali benefici rientrano nella categoria dei benefici intangibili e non quantificabili se non attraverso stime.

La pubblica amministrazione potrà invece monetizzare i propri benefici per l'applicazione di sanzioni relative alla mancata ottemperanza alla norma, che si tradurranno in ricavi.

L'attività di valutazione del caso in esame ha potuto quantificare i costi in modo dettagliato, mentre non ha associato un valore monetario ai benefici considerati di natura intangibile, perché di difficile quantificazione.

Il prospetto seguente è riferito ai ricavi e ai benefici di ciascuna opzione. Anche in questo caso la tabella è compilata tenendo conto non soltanto dei flussi di cassa nella voce ricavi ma anche di una stima dei benefici sia per gli utenti delle strutture sanitarie sia per la pubblica amministrazione.

Prospetto I.11 – Ricavi e benefici per singola opzione, tipologia di costo e anno<sup>(\*)</sup>

	Descrizione	anno 1	anno 2	...	anno 10
<b>Opzione A</b>	<i>Ricavi</i>				
	<b>Ricavi della PA</b>				
	<b>Ricavi per le imprese</b>				
	<i>Benefici</i>				
	<b>Benefici per gli utenti</b>				
	<b>Benefici per la PA</b>				
	<b>Totale</b>				

<sup>(\*)</sup> La valutazione è svolta per i 10 anni durante i quali si è ipotizzato che la regolazione dispiegasse i suoi effetti. Il prospetto fornisce il quadro riassuntivo.

Le informazioni raccolte permettono il calcolo dell'indicatore dei benefici attuali netti. Pur in assenza della stima dei benefici è possibile procedere alla determinazione del Van.

In questo studio le opzioni esaminate oltre l'opzione zero sono state quattro, indicate rispettivamente con A, B, C, D. L'analisi finanziaria, condotta fissando un tasso di sconto al 3% per un periodo di 10 anni, ha mostrato un valore attuale netto negativo per ogni opzione proposta.

L'analisi differenziale (di ogni opzione rispetto all'opzione zero) attraverso il Van differenziale ha invece presentato risultati positivi con importanti differenze tra le opzioni: l'opzione A e l'opzione B conducono a un modesto beneficio, mentre le opzioni C e D incrementano notevolmente il valore attuale dei benefici netti e conducono al medesimo risultato. Attraverso l'analisi economica, l'analista è in grado di cogliere differenze tra le due opzioni, grazie alla quantificazione dei costi sociali. Tuttavia, la mancata monetizzazione dei benefici conduce ad un medesimo valore del Van economico. I risultati sono illustrati nel prospetto seguente.

Prospetto I.12 – Valutazione finale delle opzioni

INDICATORI (*)	Valore (euro)	
	ANALISI FINANZIARIA	ANALISI ECONOMICA
Van Opzione 0	-3.473.192,69	-2.171.315,17
Van Opzione A	-3.441.463,62	-2.151.398,41
Van Opzione B	-3.069.155,72	-1.902.426,31
Van Opzione C	-929.304,60	-628.023,37
Van Opzione D	-929.304,60	-628.023,37
Van (Opz. A - Opz. 0)	31.729,06	19.916,76
Van (Opz. B - Opz. 0)	404.036,97	268.888,86
Van (Opz. C - Opz. 0)	2.543.888,09	1.543.291,80
Van (Opz. D - Opz. 0)	2.543.888,09	1.543.291,80

(\*) Per la definizione del Van vedi il par. I.3.4.

Il gruppo di lavoro ha rilevato che esistevano alcuni importanti elementi di differenziazione tra le due opzioni più interessanti, che non erano riflessi dalla valutazione economica perché si traducevano in quei costi e quei benefici di cui era risultata impossibile la quantificazione monetaria. In particolare, l'elemento maggiormente caratterizzante l'opzione D sta nella maggiore incisività con cui essa persegue l'obiettivo della diversificazione del servizio reso all'utenza, rimuovendo il divieto di comunanza e coesistenza delle strutture veterinarie con altre attività commerciali.

Pertanto il criterio adottato per esprimere una preferenza tra le due opzioni, a parità di coerenza con gli obiettivi specifici dell'intervento regolativo e di costi e benefici monetizzati, è l'importanza e il peso del fattore "coesistenza e/o comunanza con attività commerciali e artigianali per animali". Infatti, i destinatari dell'intervento consultati non hanno giudicato l'opportunità di comunanza/coesistenza come un vantaggio per il fruitore dei servizi veterinari, mostrandosi sostanzialmente indifferenti se non addirittura perplessi di fronte a tale eventualità.

Considerato il sostanziale giudizio di preferenza da parte di tutti i consultati per una forma di regolazione intermedia rispetto a una soluzione più stringente come quella rappresentata dall'opzione D, favorevole alla coesistenza, l'opzione C (non favorevole alla coesistenza) è stata configurata come l'opzione preferita.

Infine, nel prospetto seguente si rappresenta un'esemplificazione concernente la differenza tra la logica di analisi finanziaria ed economica, tipica dell'Acb.

Prospetto I.13 – Caso ipotetico per il pagamento del pedaggio nel centro storico. Variabili dell'analisi economica

Si supponga di voler introdurre il pagamento del pedaggio nel centro storico. La domanda del *policy maker* prima di attuare l'intervento normativo è: in che misura l'intervento produce benefici per la collettività e per la Pubblica Amministrazione?

Per rispondere al quesito si propone di applicare una Acb in cui l'analisi finanziaria quantifica costi e ricavi per l'utenza e per la pubblica amministrazione. Tali dati sono determinati attraverso i prezzi di mercato correnti. Il passaggio all'analisi economica richiede di definire i concetti di costo sociale e beneficio sociale e darne una stima quantitativa sulla base di un prezzo ombra.

I costi considerati sono in parte già esaminati nell'analisi finanziaria ma valutati in questa fase con il prezzo ombra: costi di avvio dell'opzione, costi operativi, tempo speso per il pagamento del ticket, costi in termini di tempo e di disagi per il passaggio ai mezzi pubblici. I benefici sociali sono rappresentati dai risparmi di tempo<sup>145</sup> per coloro che accedendo al centro storico non troveranno il traffico congestionato e dalla riduzione dei costi di carburante per il passaggio dei mezzi pubblici.

La stima dei flussi economici, anno per anno, consentirà di calcolare il Van economico.

Per completare l'analisi economica si terrà conto dell'impatto ambientale e saranno considerati i benefici sociali dovuti al numero di km non percorsi in media d'anno, alla riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, alla quantità di carburante non utilizzato.

*Esempio di ricavi/benefici nell'analisi finanziaria ed economica*

Ricavi finanziari	Benefici economici
Ricavi della pubblica amministrazione (incassi dei pedaggi)	Risparmi di tempo sui movimenti nel centro storico
Ricavi degli utenti (risparmio per il carburante e per il parcheggio)	Riduzione del numero di km percorsi in media l'anno; riduzioni delle emissioni di CO <sub>2</sub> ; quantità di carburante non utilizzato

In conclusione, l'analisi costi-benefici può offrire una gamma di indicatori quantitativi sui quali poggiare la scelta; ulteriori informazioni possono agevolare la comparazione delle opzioni.

<sup>145</sup> Con l'espressione "valore del tempo" si intende il valore del tempo risparmiato, in presenza di costi di spostamento, di congestione e altro. Questo valore risulta dalla differenza fra il valore del tempo associato allo spostamento e il valore del tempo associato all'attività sulla quale si allocherebbe il tempo risparmiato (per esempio, lavoro, studio, tempo libero, acquisti ecc.).

La valutazione di questi parametri risulta molto complessa. Generalmente, si ricorre a indagini *ad hoc* in cui si valuta la "disponibilità a pagare" (Dap) da parte degli utenti per ridurre il tempo di spostamento di un'unità. Nell'esempio riferito, si potrebbe scegliere di utilizzare valori presenti in letteratura. Possono essere presi a riferimento anche altri studi simili. Per avere una stima più realistica del costo totale riferito al tempo di viaggio, si può differenziare il valore del tempo in base alla fase dello spostamento. È noto, infatti, che il valore percepito del tempo associato alle attese è maggiore del valore del tempo speso viaggiando.

## Bibliografia

- Adler M.D., Posner E. A., *Cost-Benefit Analysis. Legal, Economic, and Philosophical Perspectives*, Chicago and London, University of Chicago Press, 2001.
- AA.VV., *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi di impatto della regolamentazione*, Dipartimento della Funzione Pubblica, Analisi e strumenti per l'innovazione, Rubbettino Editore, 2001.
- Baldwin R., Cave M., *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Ballantine B., *The future of regulatory impact analysis in the European Union: suggestions for the institutional design*, Paper preparato per il seminario internazionale sull'AIR, Dipartimento della funzione pubblica, Roma, 2001.
- Barra Caracciolo L., *Funzione amministrativa neutrale nell'ordinamento Usa. Profili comparativi con l'esperienza italiana*. Giappichelli, Torino, 1997.
- Beinat E., Nijkamp P., *Multicriteria Evaluation In Land-Use Management: Methodologies And Case Studies*, Dordrecht, Kluwer, 1998.
- Blundell R., Costa Dias M. (2008), *Alternative Approaches to Evaluation in Empirical Microeconomics*, Discussion Paper no. 3800, IZA.
- Boardman A.E., Greenberg D. H., Vining A. R., Weimer D. L., *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 2<sup>nd</sup> edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2001.
- Bre – Better Regulation Executive of the British Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, luglio 2008 (<http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>).
- Breyer S., *Regulation and its reform*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1982.
- Brouwer WBF, Koopmanschap MA. *On the economic foundations of CEA. Ladies and gentlemen, take your positions!*, Journal of Health Economics, 19(4):439–459, 2000.
- BRTF (Better Regulation Task Force) (a) *Better Regulation: From Design to Delivery, The 2005 Report of the Better Regulation Task Force*, London: Cabinet Office, 2005.
- BRTF (Better Regulation Task Force) (b) *Regulation: Less is More. Reducing Burdens, Improving Outcomes, BRTF Report to the Prime Minister*, London: Cabinet Office, 2005.
- BRTF (Better Regulation Task Force) (c) *Routes to Better Regulation: A Guide to Alternatives to Classic Regulation*, December, London: Cabinet Office, 2005.
- Bryant B. E., Fornell C., Morgeson F. (2008), *American Customer Satisfaction Index – Methodology Report*.
- Burlini E., *The Consultation Process in the Italian RIA Experience*, Best Procedure Workshop on BIA in the Member States, Brussels, 26th June, 2001.
- Cacciatore F., "La valutazione ex post della regolazione", in A. NATALINI, F. SARPI, G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle autorità indipendenti*, Carocci, Roma, 2012.
- Cacciatore F., *La valutazione ex post della regolazione*, in A. Natalini, F. Sarpi e G. Vesperini (in corso di pubblicazione).
- Caldarozzi A., *La valutazione delle politiche pubbliche e l'AIR: Francia e Italia a confronto*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 4, 2000.
- Capano G., Vassallo S. (a cura di) *Customer Satisfaction: a che punto siamo*, Rubbettino, 2007.
- Casale G., *L'AIR: La dimensione economico-finanziaria* in Senato della Repubblica, Servizio per la qualità degli atti normativi, *L'analisi di impatto della regolazione nel processo legislativo*, Roma, Senato della Repubblica, 2002.
- Cassese S., Franchini C., *I garanti delle regole*, Il Mulino, Bologna, 1996.

- 
- Cassese S., Mattarella B. G, *L'eccesso di regolazione e i rimedi*, in G. Caprariis, G. Vesperini, *L'Italia da semplificare. I. Le istituzioni*, cit. p. 29 e ss.
  - Cavallo L., *L'analisi economica dell'impatto della regolamentazione*, in *Introduzione alla "analisi di impatto della regolazione"*, Collana Studi e Ricerche della SSPA, n. 3, 2001.
  - Cavallo L., Coco G., Martelli M., *Evaluating administrative burdens through SCM: some indications from the Italian experience*, in *Rassegna Astrid*, n. 72, Anno 4, n. 10 del 29 maggio 2008.
  - Cavatorto S. (2002), "Metodi di consultazione nell'AIR", *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1, pp. 137-157.
  - Cavatorto S., La Spina A., *L'analisi di impatto della regolazione nella recente esperienza italiana*, «*Rivista Italiana di politiche pubbliche*», n. 1, aprile 2002, p. 43 – 71.
  - Cecot C., Hahn R., Renda A., Schrefler L., *An evaluation of the quality of impact assessment in the European Union with lessons for the US and the EU*, «*Regulation & Governance*», n. 2, 2008, pp. 405-424.
  - Clarich M., *I procedimenti di regolazione*, in *Il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, Quaderni del Consiglio di Stato, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 9 e ss.
  - Clarich M., Marzari F., *Metodologie e strumenti di analisi dell'impatto della regolazione: il caso italiano a confronto con l'esperienza straniera*, Istituto Bellunese di Studi Giuridici per lo Sviluppo Sostenibile delle Aree Montane, Rapporto Finale, Dicembre 1999.
  - Coco G. *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, in *Economia Pubblica*, n. 1-2, pp. 37-52, 2007.
  - Coglianese C., *Evaluating the Impact of Regulation and Regulatory Policy*, OECD Expert Paper n. 1, August 2012.
  - Commissione europea (2010), "Legiferare con intelligenza nell'Unione Europea", COM(2010) 543 def., Bruxelles, 8 ottobre 2010.
  - Commissione Europea (2006), "Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità", COM(2006)545 def., Bruxelles, 19 ottobre.
  - Commissione europea (2002a), "Documento di consultazione – Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo – Proposta di principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", COM(2002) 277 def., Bruxelles, 5 giugno 2002.
  - Commissione europea (2002b), "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione", COM(2002)704 def., Bruxelles, 11 dicembre 2002.
  - Commissione europea (2001), "La Governance Europea. Un Libro Bianco", COM(2001) 428 def., Bruxelles, 5 agosto 2001.
  - Commissione Europea, DG Politica Regionale e Coesione, Guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento, Commissione Europea, 2003. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_it.pdf)
  - Commissione Europea, DG Politica Regionale e Coesione, Documento di lavoro n.4, Orientamenti metodologici per la realizzazione delle analisi costi-benefici, Commissione Europea, agosto 2006. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4\\_cost\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_it.pdf)
  - Commissione Europea, DG Politica Regionale e Coesione, Guide to cost-benefit analysis of investment projects. Final Report, Commissione Europea, luglio 2008. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf)
  - Cox Louis A., *Risk analysis: foundations, models, and methods*, Springer, 2002.
  - Cronin J. Jr., Taylor S.A. (1994), "SERVPERF Versus SERVQUAL: Reconciling Performance-Based and Perceptions-Minus-Expectations Measurement of Service Quality", *Journal of Marketing* , Vol. 58, pp. 125-131.
  - Cumming R.B., *Is Risk Assessment A Science?*, Risk Analysis, 1, 1-3, 1981.
  - Dasgupta P., Pearce D.W., *Cost-Benefit Analysis: theory and practice*, London, Macmillian, 1972
-

- 
- De Benedetto M., *Il quasi-procedimento per l'analisi di impatto della regolamentazione*, «Studi parlamentari e di politica costituzionale», n. 3-4, 2004, pp. 145 ss.
  - De Benedetto M., Martelli M., Rangone N., *La qualità delle regole*, Bologna, Il Mulino, 2011.
  - De Francesco F., *L'AIR nel processo di riforma della regolazione*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione» n. 4, 2000.
  - De Francesco F., Radaelli C. M., Troeger V. E., *Implementing regulatory innovations in Europe: the case of impact assessment*, «Journal of European Public Policy», n. 1, 2011, pp. 1-21.
  - Debbash C., (a cura di), *L'inflation législative et réglementaire en Europe*, Editions du Cnrs, Paris, 1986.
  - Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F., and Shleifer A., *The Regulation of Entry*, Quarterly Journal of Economics, vol. 117, no. 1, pp. 1-37, 2002.
  - Djankov S., McLiesh C., Ramalho R., *Regulation and Growth*, The World Bank, 2005.
  - Drèze J., Stern N., *Shadow Prices and Markets: Policy Reform, Shadow Prices and Market Prices*, in Layard R. Glaister E S., *Cost Benefit Analysis*, Cambridge University Press, 1994.
  - Dunlop C. A., Maggetti M., Radaelli C. M., Russel D., *The many uses of regulatory impact assessment: A meta-analysis of EU and UK cases*, «Regulation Governance», n. 1, 2012, pp. 1-23.
  - Eklöf J. A. (2000), *European Customer Satisfaction Index pan-European telecommunication sector report – Based on the pilot studies 1999*, European Organization for Quality and European Foundation for Quality Management, Stockholm, Sweden.
  - Florio M., *La valutazione degli investimenti pubblici. I progetti di sviluppo nell'Unione Europea e nell'esperienza internazionale*, Volume primo, Principi e metodi di analisi, Franco Angeli, Milano, 2001.
  - Florio M. *La valutazione degli investimenti pubblici. I progetti di sviluppo nell'Unione Europea e nell'esperienza internazionale*, Volume secondo, Settori di applicazione e studio di casi, Franco Angeli, Milano, 2002.
  - Fornell C. (1992), "A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience", *Journal of Marketing*, Vol. 56, pp. 6-21.
  - Fornell C., Johnson M. D., Anderson E. W., Cha J., Bryant B. E. (1996), "The American Customer Satisfaction Index: Nature, purpose and findings", *Journal of Marketing*, Vol. 60, pp. 7-18.
  - Formez, *L'Analisi d'impatto della regolazione. Le esperienze regionali*, Roma, 2003.
  - Formez, *L'analisi di impatto della regolazione in dieci paesi dell'Unione Europea*, Quaderni Formez, n. 32, 2004.
  - Fraire M., Rizzi A. (1988), *Elementi di statistica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
  - Franceschini F., Rossetto S. (1998), "On-line Service Quality control: the 'Qualitometro method'", *Quality Engineering*, v. 10, n. 4, pp. 633-643.
  - Francesconi A., *Drafting, analisi di fattibilità, AIR: verso la riforma della regolazione*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione» n. 4, 2000.
  - Froud J., Boden R., Ogus A., Stubbs P., *Controlling the Regulators*, Macmillan: Basingstoke, Hampshire, 1998.
  - Fuguitt D., Wilcox S. J., *Cost-Benefit Analysis For Public Sector Decision Makers*, Quorum Books, Westport, Conn., 1999.
  - Garber A.M., Phelps C.E., *Economic foundations of cost-effectiveness analysis*, *Journal of Health Economics*; 16(1):1-31, 1997.
  - Gibbons M., Parker D., *Impact assessments and better regulation: the role of the UK's Regulatory Policy Committee*, «Public Money & Management», vol. 32, n. 4, 2012, pp. 257-264
  - Gold M.R., Siegel J.E., Russel L.B., Weinstein M.C., *Cost-effectiveness in health and medicine*. eds. New York: Oxford University Press; 1996.
  - Governo australiano (2010), *Best Practice Regulation Handbook*, Giugno.
-

- 
- Greco N. (a cura di), *Introduzione all'analisi dell'impatto della regolamentazione*, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, Roma, 2003
  - Hanley N.D., Spash C.L., *Cost-Benefit Analysis and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd., 1993.
  - Harberger A.C., Jenkins G. P., *Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.
  - HM Government (2011), *Sunsetting Regulations: Guidance*.
  - HM Government, *How to do an Impact Assessment?*, Londra, Agosto 2011.
  - HM Government, *Sunsetting Regulations: Guidance*, Londra, Aprile 2011.
  - HM Government, *When to do an Impact Assessment?*, Londra, Agosto 2011.
  - House E.R., *The Limits of Cost Benefit Evaluation, Evaluation*, Vol. 6 n. 1, 2000, pp. 79-86.
  - Howlett M., Ramesh M., *Studying Public Policies. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford, Oxford University Press, 1995 (trad. it. Come studiare le politiche pubbliche, Bologna, Il Mulino, 2003).
  - International Working Group on Administrative Burdens, *The Standard Cost Model - A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses, 2004*.
  - IRef, *Lombardia 2010. Rapporto di legislatura – Focus: La valutazione delle politiche regionali lombarde. Esperienze e prospettive*, Milano, 2010, p. 8.
  - Istat (2006), *Il sistema di indagini sociali multiscopo. Contenuti e metodologia delle indagini*, Metodi e norme n. 31.
  - Jacobs S., *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: Mainstreaming RIA into Policy-Making*, Jacobs and Associates Reports, 2006.
  - James O., *Regulation inside government. Public interest justifications and regulatory failures*, «Public Administration», Vol. 78, n. 2, 2000, pp. 327- 343.
  - Johnson M. D., Gustafsson A., Andreassen T. W., Lervik L., Cha J. (2001), "The evolution and future of national customer satisfaction index models" *Journal of Economic Psychology*, Vol. 22, pp. 217-245.
  - La Spina A, Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011.
  - La Spina A., Cavatorto S. (a cura di), *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Progetto finalizzato AIR, Dipartimento della funzione pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.
  - La Spina A., Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2011.
  - La Spina A., *L'analisi d'impatto della regolazione: i caratteri distintivi, le tecniche, la ricezione in Italia*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 4, 2000.
  - La Spina A., *Le autorità indipendenti: rilevanza e istituzionalizzazione*, in G. Di Palma, Fabbrini S., Freddi G. (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 199 e ss.
  - La Spina, A., Majone G., *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000.
  - Layard R., Glaister S., *Cost- Benefit Analysis, 2<sup>nd</sup> Edition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
  - Leti G. (1983), *Statistica descrittiva*, Il Mulino, Bologna.
  - Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2007.
  - Lupo N., *La nuova direttiva sull'AIR: passi avanti o passi indietro?*, «Giornale di diritto amministrativo», n. 1, 2002, pp. 12-16.
  - M. De Benedetto, M. Martelli, N. Rangone, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.
  - Mancini A., Zuliani A., *Misurare l'attività amministrativa: dalla sperimentazione ai sistemi di indicatori*, in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", XLVII, nuova serie, n. 2, 2000.
  - Martelli M., Radaelli C. M., *Agenda – Wbi Global Flagship Corse, Effective Regulatory Reform: Why, What and How?*, Washignton, D.C., 8-12 giugno 2009.

- 
- Martini A, Sisti M., , Valutare il successo delle politiche pubbliche, Il Mulino, Bologna, 2009.
  - Martini A., Trivellato U. (a cura di), *Sono soldi ben spesi?. Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Consiglio italiano per le scienze sociali, Venezia, Marsilio, 2011.
  - Martini A., Mo Costabella L., Sisti M., *Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: Metodi e applicazioni al caso italiano*, Formez, 2006.
  - Marzi G., Prosperetti L., Putzu E., *La regolazione dei servizi infrastrutturali*, Il Mulino, Bologna, 2001.
  - Mazzola G., *Le prospettive della funzione di controllo nei Consigli regionali*, Amministrazione in cammino, [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 15 febbraio 2011.
  - Merusi F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 2000.
  - Midena E., *Analisi d'impatto della regolazione e analisi tecnico-normativa*, «Giornale di diritto amministrativo», 2001.
  - Mishan E. J., *Cost-Benefit Analysis*, London Allen and Unwin, 1978.
  - Momigliano S., Nuti Giovanetti F. (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Volume di approfondimento redatto nell'ambito del Progetto finalizzato AIR del Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.
  - Monni S., *Note in tema di impatto della regolazione sulle piccole e medie imprese*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 4, 2000.
  - Morfuni E., *L'introduzione dell'AIR in Italia: la prima fase di sperimentazione*, «Giornale di diritto amministrativo», 2002.
  - Morgan M.G., Henrion M., *Uncertainty: a guide to dealing with uncertainty in quantitative risk and policy analysis*, Cambridge University Press, 1992.
  - Munda G., *Social Multi-criteria Evaluation for a Sustainable Economy*, Springer, 2008.
  - Natalini A., *Il management della regolazione*, in G. De Caprariis, G. Vesperini, (a cura di), *L'Italia da semplificare: II. Le regole e le procedure*, Bologna, 1998, p. 233 ss.
  - Natalini A., *La sperimentazione dell'AIR a livello statale*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 4, 2000.
  - Natalini A., *Le semplificazioni amministrative*, Il Mulino, Bologna, 2002.
  - Natalini A., Sarpi F., *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2009.
  - Natalini A., Sarpi F., Vesperini G. (a cura di), *L'Analisi di impatto della regolamentazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, in corso di pubblicazione presso Carocci, Roma.
  - Natalini A., Tiberi G. (a cura di), *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*. Il Mulino, Bologna, 2011.
  - Nijkamp P., Rietveld P, Voogt H., *Multicriteria Evaluation In Physical Planning*, Amsterdam, North-Holland, 1990.
  - Norese M.F., Viale S., *A multi-profile sorting procedure in the public administration*, European Journal of Operational Research 138, pp. 365-379, 2002.
  - Nuti Giovanetti F., *La valutazione economica delle decisioni pubbliche. Dall'analisi costi-benefici alle valutazioni contingenti*, Giappichelli, Torino, 2001.
  - NUVV, *Studi di fattibilità delle opere pubbliche*. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV), Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, Roma (Italia), 2001.
  - Ocse (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, 8 June ([http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en\\_2649\\_33735\\_42216857\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3746,en_2649_33735_42216857_1_1_1_1,00.html))
  - Ocse (2008), *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA). Guidance for Policy Makers*, 2008, p. 48 (<http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>).
-

- 
- Ocse (2001a), *The Oecd Report on Regulatory Reform*, Paris, Oecd Publishing.
  - Ocse (b), *Businesses' Views on Red Tape- Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium Sized Enterprises*, OECD, Paris, 2001.
  - Ocse (2001b), *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public participation*, Oecd Public Management Policy Brief n. 10, Luglio.
  - Ocse (a), *Regulatory Reform in Italy*, OECD, Paris. 2001.
  - Ogus A., *Regulation. Legal form and economic theory*, Oxford, Clarendon, 1994.
  - Ocse, *From Red Tape to Smart Tape - Administrative Simplification in OECD Countries'*, OECD, Paris, 2003.
  - Parasuraman A., Zeithaml V. A., Berry L. L. (1988), "SERVQUAL: a multi-item scale for measuring consumer perceptions of the service quality", *Journal of Retailing*, Vol. 64, No. 1, pp. 12-40.
  - Parasuraman A., Zeithaml V. A., Berry L. L. (1991), "Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale", *Journal of Retailing*, Vol. 67, pp. 420-450.
  - Parasuraman A., Zeithaml V. A., Berry L. L. (1994), "Alternative Scales for Measuring Service Quality: A Comparative Assessment Based on Psychometric and Diagnostic Criteria", *Journal of Retailing*, Vol. 70, N. 3, pp. 201-230.
  - Pennisi G., Scandizzo P.L., *Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici*, 2nd edn., Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, Italia, 1991.
  - Perna P., *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolamentazione*, «Mercato, concorrenza e regole», n. 1, aprile 2003, p. 49 e ss.
  - Prosser T., *Law and regulators*, Oxford, Clarendon, 1997.
  - Radaelli C. M. (a cura di), *L'analisi di impatto della regolazione in prospettiva comparata*, Volume di approfondimento redatto nell'ambito del Progetto finalizzato AIR del Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2001.
  - Raiola C., *La consultazione nelle Autorità indipendenti*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it), gennaio 2010.
  - Raiola C. (2010b), "La consultazione telematica per la semplificazione", in A. Natalini e G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, Il Mulino.
  - Rangone N., *Qualità delle regole e regole di qualità*, in M. De Benedetto, M. Martelli e N. Rangone, op. cit., pp. 11-45.
  - Rapport Lasserre, *Methodologie des etudes d'impact et cout de la reglementation*, Rapport du group de travail présidé par M. Bruno Lasserre, 15 Novembre 2004.
  - Registro federale del Governo degli Stati Uniti (2011), E. O. n. 13563, "Improving Regulation and Regulatory Review", vol. 76, n. 14, 21 gennaio 2011.
  - Regonini G., *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2001].
  - Renda A., *Impact Assessment in the EU. The state of the art and the art of the state*, Ceps Paperbacks, 2006.
  - Renda A., *Policy-Making in the EU Challenges and suggestions for reform*, Ceps Paperbacks, 2006.
  - Riege A., Lindsay N. (2006), "Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development", *Journal of knowledge management*, Vol. 10, n. 3, pp. 24-39.
  - Rizzi A. (1992), *L'inferenza statistica*, UTET, Torino.
  - Sarpi F., I rapporti tra AIR nazionale e comunitaria, intervento al Forum PA, Roma, 9 maggio 2011, sul sito
  - Sarpi F., *L'applicazione dell'analisi costi-benefici nell'AIR*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione» n. 1, 2002.
-

- 
- Sarpi F., *Report on the Implementation of Regulatory Quality Instruments in Multilevel Countries*, paper presentato all'*Expert meeting on regulatory co-operation between levels of government* organizzato dal Working Party on *Regulatory Management and Reform* dell'Ocse, Parigi 30 giugno-1 luglio 2003.
  - Siclari D., *L'analisi d'impatto della regolazione nel diritto pubblico: premesse introduttive*, «Il Foro italiano» n. 2, 2002, pp.45-55.
  - Silvestro C., *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, «Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 1, 2002.
  - Statera G. (1997), *La ricerca sociale - Logica, strategie, tecniche*, Edizioni SEAM, Roma.
  - Sunstein C. R., *After the rights revolution. Reconceiving the regulatory state*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1990.
  - T. F. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali, Istituzioni del Federalismo/ Quaderni* (2011).
  - Teas R. K. (1993), "Expectations, Performance Evaluation, and Consumer's Perception of Quality", *Journal of Marketing*, Vol. 57, pp. 18-34.
  - Tenenbaum M., Ventura L., *Modelli Multicriteria Teoria e Applicazioni*, «Rivista di Politica Economica», 1997.
  - Tesauro G., D'Alberti M., *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 2000.
  - The World Bank '*Doing Business in 2006*' IRS/The World Bank, Washington DC.
  - Tobias R. D. (1999), *An introduction to Partial Least Squares Regression*, Cary, NC - SAS Institute.
  - Vogel L., Van den Abeele E., *Better Regulation: a critical assessment*, European Trade Union Institute, Report n. 113, 2010.
  - WHO, *Guide to Cost-Effectiveness Analysis: ethical issues in health resource allocation*, Geneva: World Health Organization, 2003.
  - Zaccaria R. (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo edizioni, Brescia, 2011.
  - Zammuner V. L., *I focus group*, Il Mulino, Bologna, 2003.
  - Zuliani A., Filacchione G., Mancini A., *Sistemi di controllo e valutazioni di efficienza negli enti locali italiani*, Il Mulino, Bologna, 1993.
  - Zuliani A., *Sistemi di indicatori per la valutazione. Presupposti normativi, compiti e potenzialità della misurazione statistica per la valutazione delle politiche pubbliche*, in "Atti del convegno intermedio della Società italiana di statistica su processi e metodi statistici di valutazione", Roma, 2001.
  - Zuliani A., *Sistemi informativi e strumenti di valutazione delle politiche pubbliche*, mimeo, Cnel, Roma, 1999.
  - Zuliani A., *Statistiche come e perché. A cosa servono, come si usano*, Donzelli 2010.
  - Zuliani A. (2010), "Principali modelli teorici di customer satisfaction", *Human Capital*, Supplemento, n. 7.

## Siti web

### Presidenza del Consiglio – Dagl

[www.qualitanormazione.gov.it](http://www.qualitanormazione.gov.it)

E' il portale governativo dedicato alla qualità della regolamentazione. Su di esso si possono reperire documenti metodologici e informativi, norme in materia regionali, nazionali e comunitarie, news, informazioni su eventi, ecc.. Il portale dispone di sezioni ad accesso riservato dedicate alla gestione informatizzata di procedure AIR, VIR e di consultazione.

E' inoltre disponibile la pagina informativa dell'Ufficio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione del DAGL

<http://www.governo.it/Presidenza/Air/>

Nel link si può reperire una selezione di normative e documenti rilevanti e la relazione al Parlamento sullo stato di attuazione dell'AIR.

### Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione

Nel seguente link

<http://www.innovazionepa.gov.it/i-dipartimenti/funzione-pubblica/documentazione/pubblicazioni/semplificazione-e-air-.aspx>.

possono consultarsi e scaricarsi diverse pubblicazioni in tema di AIR.

### Regione Toscana

L'archivio dei casi AIR realizzati dalla Regione Toscana è reperibile all'indirizzo

[http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione\\_governo/agenda\\_atti\\_leggi/rubriche/materiali/visualizza\\_asset.html\\_2105\\_126700.html](http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/azione_governo/agenda_atti_leggi/rubriche/materiali/visualizza_asset.html_2105_126700.html).

### Autorità per l'energia elettrica e il gas

I materiali prodotti in tema di AIR sono consultabili su:

<http://www.autorita.energia.it/it/air.htm>.

### Roma Capitale

I materiali relativi alle sperimentazioni AIR effettuate sono disponibili su:

[http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip\\_com\\_ist\\_air.wp](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_com_ist_air.wp).

### Esperienze regionali e documentazione in tema di AIR

Per un'analisi delle esperienze regionali e per reperire documentazione e ricerche in tema di AIR, si rimanda al sito:

<http://regolazione.formez.it/>.

Sulle clausole valutative e la valutazione *ex post* a livello regionale (ma non solo) si segnala il sito di **CAPIRE**, Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali, [www.capire.org](http://www.capire.org).

Per una rassegna delle esperienze dell'AIR nelle Autorità indipendenti si rimanda al sito dell'**Osservatorio AIR**, [www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it).

### Ocse

Accedendo al sito dell'Ocse sono disponibili i materiali e le informazioni in tema di riforma della regolazione. In particolare, si veda la pagina:

[http://www.oecd.org/topic/0,2686,en\\_2649\\_37421\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37421_1_1_1_37421,00.html).

concernente la sezione "regulatory reform", dove si possono consultare diversi documenti di interesse.

[www.oecd.org/document/49/0,3343,en\\_2649\\_34141\\_35258801\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34141_35258801_1_1_1_37421,00.html).

Inoltre, dal sito

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/23/2501856.pdf>.

è possibile scaricare il noto documento dal titolo *Engaging Citizens online for better policy making*, marzo 2003, che suggerisce sulla base di esperienze concrete di alcuni paesi membri dell'Ocse, dieci principi guida per condurre le consultazioni on-line.

### **Europa e Commissione Europea**

Informazioni e materiali sul tema dell'analisi d'impatto concernente la Commissione sono disponibili nel sito

[http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm).

Inoltre, in tema di metodi e tecniche di valutazione *ex post* delle politiche pubbliche, è interessante il sito della *European Evaluation Society*: <http://www.europeanevaluation.org>.

### **USA**

Diversi documenti dell'Office of Management and Budget (OMB) sono scaricabili dal sito:

<http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/index.html>, sezione "Regulatory Matters".

Interessante è il blog della University of Pennsylvania Law School, in cui si dà conto di news, norme, pubblicazioni scientifiche e altro in tema di qualità della regolazione: <https://www.law.upenn.edu/blogs/regblog/>.

### **Regno Unito**

Dal sito <http://www.bis.gov.uk/policies/by/themes/better%20regulation> è possibile scaricare alcuni documenti che approfondiscono il tema della regolazione e della consultazione. In particolare, oltre ai report annuali, si segnala *Code of practice on consultation* del 2004 e *Code of practice on Guidance on Regulation* del 2008.

Nel sito <http://www.brad.ac.uk/irq> sono presenti ricerche del Centro per gli studi europei (CES) della Bradford University in materia di regolamentazione. Tra questi vi è il progetto *Indicators of regulatory quality* per l'identificazione, l'analisi e lo sviluppo di indicatori qualitativi e quantitativi che potrebbero essere usati per valutare la qualità della regolazione. Nel sito sono consultabili diversi documenti e studi.

In tema di *better regulation* dei governi locali, nel Regno Unito è curato un sito apposito: <http://www.lbro.org.uk/>.

Anche il Governo scozzese ha un ufficio apposito: <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Business-Industry/support/better-regulation>.

### **Australia**

Per una visione d'insieme delle attività e dei prodotti dell'Office of Best Practice Regulation del Governo Australiano, Dipartimento delle Finanze e della Deregulation, si può visitare il sito <http://www.finance.gov.au/obpr/about/>.

Anche il Governo del New South Wales ha un ufficio apposito, di cui si può apprendere di più visitandone il sito: <http://www.betterregulation.nsw.gov.au/>.

---

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

*Capo del Dipartimento* Claudio Zucchelli

*A cura del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi*

*Coordinatore e responsabile scientifico:* Amadio Salvi



---

Publicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria

*Capo del Dipartimento* Ferruccio Sepe

---



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA