

DECRETO 5 ottobre 2009, n. 172

Metodologie tecniche e modalità organizzative per lo svolgimento dell'analisi di impatto della regolazione e dell'analisi di fattibilità.

IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE

Visto lo Statuto della Regione Toscana e in particolare l'articolo 44 concernente la qualità delle fonti normative;

Vista la legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 (Disposizioni in materia di qualità della normazione) e in particolare l'articolo 4 sull'analisi di impatto della regolazione (AIR) e sull'analisi di fattibilità;

Visto il regolamento interno della Giunta regionale 18 maggio 2009, n. 1 che agli articoli da 18 a 22 definisce l'ambito di applicazione dell'AIR e dell'analisi di fattibilità, i criteri di esclusione e di inclusione, nonché le modalità di effettuazione delle stesse, rinviando ad apposito decreto del Presidente della Giunta regionale la definizione delle metodologie tecniche e delle modalità organizzative di svolgimento dell'AIR e dell'analisi di fattibilità nonché il contenuto della relativa documentazione finale;

Visti gli esiti della sperimentazione pluriennale di AIR avviata nel 2001 nell'ambito del progetto speciale di legislatura "Una Toscana più efficiente e meno burocratica", approvato dalla Giunta regionale con deliberazione 12 febbraio 2001, n. 152;

DECRETA

1. Analisi di impatto della regolazione (AIR)

1.1 Metodologie tecniche di svolgimento

Sulla base del principio di proporzionalità, di cui all'articolo 22 del regolamento interno della Giunta regionale 18 maggio 2009, n. 1, l'AIR non costituisce di per sé una metodologia unitaria, ma si configura come un'area entro cui si collocano una serie di tecniche valutative differenti fra di loro e con un grado di completezza e precisione variabile.

Le metodologie tecniche di svolgimento dell'analisi e le fasi in cui si articola il processo di AIR sono definite nel Manuale di pratiche AIR di cui all'allegato A al presente decreto.

1.2 Modalità organizzative

Gli atti normativi da sottoporre ad AIR sono identificati all'interno del calendario dell'attività normativa,

di cui al decreto del Presidente della Giunta regionale recante le direttive del processo normativo e relative regole redazionali, sulla base dell'applicazione dei criteri di selezione di cui agli articoli 19 e 20 del reg. int. g.r. 1/2009 e sottoposti all'approvazione del Comitato tecnico di direzione (CTD).

Per ogni atto oggetto di analisi l'AIR è effettuata, da gruppi di lavoro multidisciplinari appositamente costituiti, una volta approvato in CTD il calendario dell'attività normativa.

I gruppi di lavoro sono composti da:

a) un referente per l'AIR della direzione generale interessata dall'atto oggetto di analisi, di norma coincidente con il referente per l'attività normativa della direzione stessa, con funzione di supporto tecnico-operativo al gruppo di lavoro;

b) uno o più funzionari di settore della suddetta direzione generale, esperti nella materia oggetto dell'atto oggetto analisi;

c) un funzionario dell'Area di coordinamento attività legislative e giuridiche della direzione generale della Presidenza e dei settori ad essa afferenti (di seguito AC legislativa);

d) i funzionari addetti all'AIR della direzione generale della Presidenza con un ruolo di presidio delle fasi operative dell'analisi connesse alla valutazione economica e alle consultazioni, nonché con funzione di indirizzo e di controllo della qualità delle AIR prodotte;

e) un funzionario del settore Sistema statistico regionale della direzione generale Organizzazione e sistema informativo, con funzioni di coordinamento delle attività statistico-informatiche richieste dall'analisi;

f) un funzionario del settore della direzione generale della Presidenza competente per lo svolgimento dell'analisi di genere, se richiesta. Al suddetto funzionario competono l'organizzazione e la realizzazione delle attività connesse all'analisi di genere, nonché la messa a punto della relazione sugli esiti dell'analisi stessa.

Ai referenti per l'AIR della direzione generale interessata dall'atto e ai funzionari di settore della medesima direzione facenti parte del gruppo di lavoro AIR competono congiuntamente l'organizzazione e il coordinamento del gruppo di lavoro nonché la messa a punto della documentazione finale.

1.3 Documentazione finale

La documentazione finale è costituita da una relazione sugli esiti dell'AIR che viene allegata alla proposta di legge o, in sede di prima approvazione da parte della Giunta regionale, al regolamento oggetto di analisi.

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

a) l'analisi di contesto e gli obiettivi dell'intervento regolativo;

- b) gli esiti della ricognizione normativa e la scelta delle fonti informative utilizzate;
- c) la descrizione delle opzioni di intervento rilevanti, compresa l'opzione zero o opzione di non intervento;
- d) il ruolo delle consultazioni;
- e) gli esiti dell'analisi di impatto dell'intervento regolativo sulla concorrenza, se effettuata;
- f) gli esiti della misurazione degli oneri amministrativi imposti dall'intervento regolativo, se effettuata;
- g) gli esiti dell'analisi di impatto di genere dell'intervento regolativo, se effettuata;
- h) l'opzione preferita e le motivazioni della scelta.

2. Analisi di fattibilità

2.1 Modalità di selezione degli atti

La necessità di analizzare l'atto sotto il profilo della fattibilità è valutata sulla base di della lista di controllo di cui all'allegato B al presente decreto.

Primi elementi per l'individuazione degli atti da sottoporre ad analisi di fattibilità sono forniti dalle schede preliminari redatte per la predisposizione del calendario dell'attività normativa di cui al decreto del Presidente della Giunta regionale recante le direttive del processo normativo e relative regole redazionali, L'obbligatorietà dell'analisi di fattibilità è definita durante il processo di elaborazione dell'atto normativo e formalmente attestata dal dirigente dell'AC legislativa di intesa con il referente per l'attività normativa della direzione generale interessata dall'atto.

2.2 Modalità tecniche di svolgimento dell'analisi

L'analisi di fattibilità degli atti selezionati si articola nelle seguenti fasi:

- a) esame testuale dell'atto o delle parti oggetto di analisi sotto il profilo organizzativo procedurale;
- b) raccolta di documentazione, dati e informazioni, anche attraverso il ricorso alle consultazioni;
- c) valutazione dell'impatto organizzativo-procedurale dell'intervento effettuata secondo le tecniche e le metodologie di analisi dei presupposti organizzativi e procedurali definite nel Manuale di pratiche AIR di cui all'allegato A al presente decreto;
- d) redazione della relazione finale sugli esiti dell'analisi.

2.3 Modalità organizzative

L'analisi di fattibilità inizia non appena ne viene individuata l'obbligatorietà ai sensi del paragrafo 2.1 ed è effettuata dai funzionari addetti all'AIR della direzione generale della Presidenza con il supporto dei funzionari

cui compete il processo di elaborazione dell'atto normativo.

2.4 Documentazione finale

La relazione finale sugli esiti dell'analisi di fattibilità è allegata alla proposta di legge o, in sede di prima approvazione da parte della Giunta regionale, al regolamento oggetto di analisi.

In caso di modifiche introdotte a seguito del parere della Commissione consiliare o del Consiglio delle autonomie locali che siano rilevanti sotto il profilo organizzativo-procedurale, la relazione finale sugli esiti dell'analisi di fattibilità è allegata anche in sede di approvazione finale del regolamento oggetto di analisi.

La relazione si articola in distinte sezioni che illustrano:

- a) le esigenze e gli obiettivi dell'intervento;
- b) le pubbliche amministrazioni coinvolte nell'applicazione dell'atto;
- c) la descrizione dell'intervento;
- d) il ruolo delle consultazioni, se effettuate;
- e) gli esiti dell'analisi dell'atto sotto il profilo organizzativo-procedurale. Tale analisi:

1) valuta l'adeguatezza e individua le eventuali criticità delle soluzioni organizzative adottate in ordine alle risorse umane e al funzionamento delle amministrazioni coinvolte;

2) valuta la coerenza organizzativa delle singole disposizioni e, se rilevanti, gli oneri organizzativi posti a carico della pubblica amministrazione;

3) dà conto delle procedure introdotte, modificate o soppresse;

4) verifica la successione temporale degli adempimenti e i tempi dei procedimenti, valutando l'adeguatezza delle procedure e individuando le eventuali criticità nonché, se rilevanti, gli oneri a carico della pubblica amministrazione;

- f) le osservazioni finali.

3. Efficacia

Il presente decreto ha efficacia dal 1° novembre 2009.

Il presente atto è pubblicato integralmente sul B.U.R.T. ai sensi dell'articolo, 5 comma 1, lettera c) della legge regionale 23/2007 e sulla banca dati degli atti amministrativi della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 18, comma 2 della medesima l.r. 23/2007.

Il Presidente
Claudio Martini

SEGUONO ALLEGATI

REGIONE TOSCANA



Giunta Regionale

Allegato A

Analisi dell'impatto della regolamentazione

Manuale di pratiche

Luglio 2009

Indice

1 PRIMA PARTE – SELEZIONE DEI CASI	82
1.1 Criteridi selezione	82
2 SECONDA PARTE – PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ E MODALITÀ DI VALUTAZIONE ECONOMICA.....	86
3 TERZA PARTE– IL PROCESSO DI AIR	90
3.1 Percorso logico	90
3.2 Obiettivi dell'intervento e risultati attesi	95
3.3 Definizione delle opzioni alternative.....	99
3.4 Presupposti	103
3.5 Selezione delle opzioni rilevanti.....	105
3.6 Analisi dei costi e dei benefici e AIR	108
3.6.1 I principali elementi dell'Acb.....	109
3.6.2 Distinzione tra analisi finanziaria e analisi economica	111
3.6.3 Analisi finanziaria	112
3.6.3.1 Costi interni per l'amministrazione.....	113
3.6.3.2 Costi di conformità e costi aggiuntivi	115
3.6.3.3 La valutazione dei benefici finanziari	116
3.6.3.4 Valutazione comparata dei costi e dei benefici delle opzioni: Van e Tir finanziario ..	117
3.6.4 I principali passaggi dall'analisi finanziaria all'analisi economica	118
3.6.5 Analisi di sensibilità	129
3.1.1 Alternative all'Acb e confini dell'AIR.....	131
3.7 Consultazioni 134	
3.7.1 Cos'è la consultazione.....	134
3.7.2 L'analisi primaria e secondaria	135
3.7.3 Il Piano delle consultazioni.....	141
3.7.4 Chi consultare	144
3.7.5 Come consultare.....	147
3.7.6 Tecniche di consultazione	148
3.7.7 La carta delle consultazioni	160
3.8 Strumenti per l'analisi	160
MODELLI DI DOCUMENTAZIONE	161

PREMESSA

L'Analisi di impatto della regolazione (AIR) costituisce uno dei principali metodi decisionali a supporto delle scelte pubbliche e, come tale, rappresenta uno strumento chiave per garantire il miglioramento della qualità della regolazione. Se utilizzata correttamente, tale metodologia di valutazione contribuisce a ridurre il problema dell'eccesso di regolazione e a semplificare l'assetto normativo nonché a fornire una base informativa di supporto alla decisione.

La Regione Toscana è stata la prima regione italiana ad avviare nel luglio 2001 - con il progetto speciale «Una Toscana più efficiente e meno burocratica» - una sperimentazione pluriennale della metodologia di analisi di impatto della regolazione (AIR) finalizzata alla messa a regime delle tecniche di valutazione di impatto.

La sperimentazione ha avuto una durata di quattro anni (2001-2004) nel corso dei quali sono stati organizzati quattro cicli annuali di formazione specialistica per il personale coinvolto nei casi oggetto di AIR, sono state concluse analisi di impatto su quindici provvedimenti normativi ed è stato elaborato un Manuale di pratiche AIR, concepito come uno working progress da aggiornare via via sulla base degli esiti delle analisi concluse.

L'esperienza realizzata nel corso della sperimentazione ha consentito:

- sul *piano della tecnica di analisi*, di approfondire la conoscenza dell'analisi costi/benefici e delle altre metodologie di valutazione economica nonché di affinare le tecniche di consultazione. In particolare si sono sperimentate forme di consultazione sempre più strutturate, passando da semplici questionari e consultazioni informali a *focus group*, a indagini telefoniche (modalità CATI) e *notice and comment* (modalità CAWI);
- sul *piano organizzativo*, di analizzare una serie di criticità organizzative di cui tener conto nello sviluppo di un modello di funzionamento a regime.

Nel 2006, con la redazione del progetto di «Messa a regime dell'Analisi di impatto della regolazione – AIR» - definito in maniera condivisa con le categorie economiche e sociali e con le rappresentanze della comunità scientifica riunite in un apposito Comitato di indirizzo - l'AIR, pur non essendo ancora istituzionalizzata, è divenuta una fase ordinaria del processo legislativo regionale, sebbene comunque circoscritta ai provvedimenti più significativi, selezionati sulla base dell'agenda normativa regionale e di un apposito set di criteri approvato dalla Giunta regionale con decisione n. 2 del 9 gennaio 2006, su proposta del Comitato di indirizzo.

Con l'approvazione della l.r.22 ottobre 2008 n. 55 «Disposizioni in materia di qualità della normazione», l'AIR è stata istituzionalizzata, trovando un preciso inquadramento giuridico come

strumento di qualità della regolazione. I criteri di selezione degli atti da sottoporre a valutazione, già individuati con la decisione G.R. n. 2/2006, sono confluiti nel regolamento interno della Giunta regionale n. 1 del 18 maggio 2009 che ha definito anche l'ambito di applicazione dell'analisi, rinviando al decreto di cui il presente manuale costituisce allegato l'esplicitazione delle metodologie tecniche, delle modalità organizzative di svolgimento e del contenuto della documentazione finale.

Ad oggi sono state concluse analisi di impatto su 21 provvedimenti.

Questo manuale AIR trae insegnamento dalle esperienze condotte in questi anni sui ventuno casi di AIR effettuati. Si tratta di un agile strumento di consultazione, ricco di informazioni specifiche e soprattutto di indicazioni operative, una sorta di cassetta degli attrezzi per gli operatori dell'amministrazione regionale che in futuro dovranno realizzare l'AIR, ovvero dirigenti e funzionari dei settori potenzialmente coinvolti: uffici di settore e di supporto, comprese le funzioni di staff che hanno un ruolo di valutazione.

Il manuale si articola in quattro parti: la prima è dedicata al momento iniziale dell'AIR, costituito dalla selezione dei casi; la seconda parte nell'illustrare il principio di proporzionalità, presenta una rassegna delle metodologie di valutazione economica più frequentemente utilizzate in ambito AIR, la terza, alla luce dell'esperienza compiuta in Toscana, approfondisce il processo di AIR, analizzandone il percorso logico in tutte le sue fasi. la quarta ed ultima parte, infine, approfondisce gli aspetti legati al monitoraggio del processo.

Il manuale si compone di brani di testo sintetici, seguiti da riquadri dedicati:

- all'approfondimento degli strumenti tecnici ed alla presentazione delle sezioni del report analitico di volta in volta rilevanti;
- all'esposizione di esempi tratti dalle analisi di impatto effettuate;
- alla trattazione dei diversi contributi teorici sottostanti all'AIR, con brevi cenni agli approcci metodologici alternativi, alle esperienze di altre realtà amministrative (anche straniere), a letture consigliate (indicazioni bibliografiche e fonti per la ricerca di materiali vari).

Prima parte – Selezione dei casi

1.1 Criteri di selezione

Dato l'onere della valutazione, l'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) va circoscritta ai provvedimenti regolativi (leggi e regolamenti) indubbiamente significativi. In linea teorica, i criteri per giudicare la significatività di un provvedimento ai fini AIR possono fare riferimento a una pluralità di parametri legati alla materia, al tipo di politica di intervento, alla natura giuridica del provvedimento, alle tipologie di effetto, alla rilevanza dell'impatto, a soglie di valori monetari per tipologia di destinatari etc.. All'atto pratico, occorre garantire non solo diversità di criteri, ma anche appropriati margini di flessibilità metodologica che garantiscano contro il rischio di rendere troppo rigido il processo di selezione dei casi.

Appare dunque opportuno definire stabilmente sia criteri di inclusione che di esclusione, da utilizzare in modo combinato tra loro e prevedere la possibilità di deroghe motivate per assicurare la necessaria flessibilità al sistema.

A. Criteri di esclusione

I criteri di esclusione consentono di eliminare a priori dall'ambito di applicazione dell'AIR alcuni interventi regolatori. Si ipotizzano i seguenti:

- a. interventi in **materia elettorale** in senso ampio
- b. provvedimenti in **materia di bilancio** inerenti la distribuzione delle risorse tra diversi ambiti di intervento
- c. provvedimenti in **materia di personale e di ordinamento** degli **uffici interni regionali**
- d. interventi che **non implicano costi di conformità** per i destinatari o che risultino di **scarsa rilevanza** in quanto comportano costi per i destinatari inferiori a una soglia monetaria minima, eventualmente differenziabile per tipologia di destinatari. Il problema maggiore che crea l'adozione di questa causa di esclusione è legato al fatto che si impone all'amministrazione di stimare (necessariamente in modo approssimativo) i costi prima di aver effettuato l'AIR. Potrebbe essere adottato il correttivo di prevedere la non applicazione del criterio di esclusione in tutti i casi in cui nella decisione sono coinvolti l'interesse alla salute e quello all'ambiente.
- e. **atti normativi di principio o di indirizzo generale** non applicabili in assenza delle relative norme attuative.

B. Criteri di inclusione

Una volta individuati i provvedimenti regolativi che non rientrano tra i casi di esclusione, gli interventi da assoggettare ad AIR si possono enucleare attraverso l'applicazione di opportuni criteri di inclusione che consentono di ricavare il novero di provvedimenti maggiormente significativi ai fini dell'analisi di impatto.

Sebbene teoricamente fattibile, non appare opportuna l'adozione di un criterio di selezione che prenda in considerazione solo certe tipologie di destinatari (ad es. provvedimenti che riguardano sole le imprese) o di effetti (ad es. ambientale, sulla sicurezza etc.), in quanto rischierebbe di ridurre significativamente il supporto informativo offerto dall'AIR.

Ciò premesso, i criteri di inclusione ipotizzabili sono i seguenti:

a. **Rilevanza dell'impatto esterno.** L'AIR va effettuata quando la norma da adottare ha un impatto esterno rilevante, ovvero comporta effetti sia sulla pubblica amministrazione che sui soggetti esterni (cittadini ed imprese), e laddove esistano alternative di azione effettivamente plausibili e non semplicemente quelle di intervento e non intervento.

Per la misurazione della rilevanza, è possibile adottare criteri più o meno rigidi, e ricorrere a giudizi qualitativi e/o quantitativi. Laddove si ricorra a criteri di tipo quantitativo, va rilevato che le soglie di impatto monetario, presentano in un certo senso un limite di "circolarità". Con esse infatti, per stabilire quali provvedimenti dovrebbero essere sottoposti ad AIR, si cerca di valutare l'impatto degli interventi in termini di costi di adeguamento, ovvero si fa ricorso a una valutazione che rappresenta proprio uno dei principali prodotti dell'AIR. Di conseguenza, la stima utilizzata per la scelta non potrà che essere approssimativa e relativa a degli ordini di grandezza, più che a specifiche soglie.

b. **Tipo di politica di intervento.** In un contesto in cui i poteri pubblici limitano sempre più il loro intervento diretto nell'economia per divenire, ove occorra, garanti del pieno rispetto delle regole del gioco concorrenziale, vanno privilegiati i processi di produzione normativa che riguardano **politiche regolative**. In questa accezione la regolazione comprende quelle forme di ingerenza dei poteri pubblici che non sono esterne al mercato, ma interne a esso, nel senso che contribuiscono a conformarlo, correggendo le esternalità che sono alla base del suo fallimento.

In questo quadro rientra, in primo luogo, la valutazione preliminare se l'attività sotto esame possa essere utilmente affidata all'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni sociali, in applicazione del principio di **sussidiarietà sociale**. In seconda istanza, dovrà essere valutata l'adeguatezza e l'idoneità del livello pubblico sub-regionale cui affidare

l'esercizio delle funzioni amministrative in materia, in applicazione del principio di **sussidiarietà istituzionale**.

Buone ed efficaci regolazioni rientrano tra le condizioni di contesto che favoriscono la crescita e la competitività dei sistemi produttivi, così come l'esistenza di sistemi amministrativi che assicurino il rispetto dei limiti e dei vincoli normativi e l'erogazione di prestazioni e servizi pubblici di qualità a costi contenuti.

Le regole servono a tutelare interessi collettivi primari, come la salubrità dell'ambiente o la sicurezza sui posti di lavoro, assicurano la tutela dei beni comuni o la fornitura di beni e servizi che il mercato non ritiene redditizio produrre, garantiscono l'apertura e la libertà dei mercati, assicurano coesione sociale e alta qualità della vita. La complessità dei rapporti economici e sociali ha conferito un ruolo fondamentale alla regolazione pubblica, ma un eccessivo o cattivo uso dello strumento regolatorio produce costi ingiustificati o sproporzionati per i cittadini, per le imprese e per le stesse istituzioni pubbliche, ingessa le attività economiche, favorisce la conflittualità sociale, appesantisce l'azione delle amministrazioni pubbliche.

L'eccesso di regolazione ha una sicura influenza negativa sulle potenzialità di sviluppo. Gli studi finora condotti concordano nell'indicare come maggiormente penalizzati i paesi dove i mercati sono sottoposti a maggiori regole e vincoli e dove l'inefficienza del sistema amministrativo appare più elevata.

L'AIR può costituire pertanto un utile strumento sia per migliorare la qualità delle politiche regolative che per verificare e individuare eventuali eccessi o incongruenze insiti nel processo regolatorio. Condizione necessaria perché ciò si verifichi è ovviamente l'esistenza di una chiara opzione politica a favore di un alleggerimento del carico regolatorio.

In particolare, le strategie di re-regulation e deregulation, in quanto dirette a alleggerire l'assetto regolatorio esistente (spesso stratificatosi negli anni), registrano un acuto bisogno informativo circa i costi dello status quo e i benefici che potrebbero derivare da un'attenta azione di riforma.

Si può pertanto ipotizzare l'inclusione degli interventi orientati a:

- **modificare l'accesso al mercato** attraverso ad es. parziali liberalizzazioni, eliminazione di barriere all'entrata o, viceversa, che introducano tali barriere, condivisione di risorse infrastrutturali scarse da parte di più soggetti, parziale deregulation etc.;
- **assicurare il corretto funzionamento del mercato** in presenza di condizioni che impediscono la dinamica concorrenziale. Rientrano in questa categoria, ad es., gli

interventi concernenti \gli adempimenti amministrativi che possono avere un prezzo ombra rilevante ed influire negativamente sull'attività degli operatori economici;

- **garantire interessi sociali rilevanti** come la tutela dell'ambiente o della salute.

Seconda parte – Principio di proporzionalità e modalità di valutazione economica

2.1 Il principio di proporzionalità

Nel realizzare l’AIR è opportuno seguire un principio di proporzionalità dell’analisi, secondo il quale il grado di approfondimento dell’analisi e, in particolare, la scelta della metodologia di valutazione economica sono adattati al caso specifico sulla base di un giudizio di significatività dell’intervento e di rilevanza degli effetti attesi.

Sulla base del principio appena enunciato, l’AIR non costituisce di per sé una metodologia unitaria, ma si configura, pertanto, come un’area entro cui si collocano una serie di tecniche valutative differenti fra di loro e con un grado di completezza e precisione variabile. Spetta all’analista, a seconda dei casi, decidere la metodologia di valutazione economica più idonea a quantificare l’impatto della proposta regolativa e decidere, se del caso, sull’utilità di eliminare una o più fasi del procedimento di analisi che appaiono non necessarie, non opportune o attuabili solo parzialmente.

In ordine al giudizio sugli effetti attesi, è possibile adottare criteri più o meno rigidi e ricorrere a giudizi qualitativi e/o quantitativi. Si possono utilizzare soglie monetarie di rilevanza economica circa l’impatto sui destinatari¹ per determinare a priori il grado di approfondimento e di dettaglio che dovrà avere l’analisi.

Le modalità di valutazione economica.

Sulla base del principio di proporzionalità l’analista AIR sceglie la tecnica di valutazione più appropriata alla situazione specifica, adattando e calibrando il grado di complessità e di dettaglio dell’analisi in base alle risorse, al tempo e alle informazioni disponibili nonché agli obiettivi conoscitivi che si intende raggiungere. Fermo restando che l’analisi costi-benefici (ACB) rappresenta la metodologia di valutazione più esauriente ai fini AIR, in alcuni contesti potrà risultare opportuno non effettuare un’ACB, ma concentrare l’attenzione sugli oneri posti a carico delle imprese (*business compliance costs*) o ricorre all’analisi di efficacia dei costi (*Cost –*

¹ Questo tipo di criterio sconta tuttavia il già enunciato limite di “circolarità” e dunque fonda la scelta su stime necessariamente approssimative.

Effectiveness Analysis), in altre ancora potrà risultare maggiormente appropriata un'Analisi Multicriterio

Di seguito si illustrano le caratteristiche di alcune tra le principali metodologie a disposizione dell'analista AIR:

a. **Analisi costi-benefici:** è il principale metodo di valutazione economica nei Paesi OCSE che utilizzano l'AIR. E' una tecnica di analisi finalizzata a confrontare l'efficienza di differenti alternative di intervento, in un dato contesto, per raggiungere un obiettivo ben definito. L'ACB verifica se i benefici che un'alternativa è in grado di apportare alla collettività nel suo complesso (benefici sociali) sono maggiori dei relativi costi (costi sociali). La logica sottostante è che le risorse di una collettività sono limitate e il decisore politico deve destinarle agli interventi che massimizzano il beneficio netto per la società. Pur scontando una certa complessità metodologica (con particolare riferimento ai problemi di quantificazione dei costi e dei benefici non monetari), l'ACB presenta l'indiscutibile vantaggio di prendere in considerazione i destinatari sia diretti che indiretti del provvedimento, valutando tutti gli effetti economici (costi e benefici) in riferimento ad un appropriato intervallo temporale che coincide con il periodo per il quale si ritiene che l'intervento normativo continuerà a produrre costi e benefici significativi. Nell'AIR l'ACB va condotta su tutte le opzioni considerate, compresa l'opzione zero (di non intervento) e consente di confrontare le varie alternative sulla base del VAN (Valore Attuale Netto), ovvero di un indicatore sintetico di efficienza calcolato attualizzando - a un saggio predeterminato (tasso sociale di sconto) - i benefici netti che l'intervento produce nei vari anni della sua durata prevista. L'ACB è completata dall'analisi di sensitività che consente di verificare la robustezza dei risultati dell'ACB valutando quanto i benefici netti previsti siano sensibili alla variazione nelle ipotesi assunte per misurarli.

Queste sue caratteristiche la rendono di fatto la metodologia di valutazione più esauriente ai fini AIR, anche laddove carenze informative o difficoltà di monetizzazione di beni o servizi non scambiati sul mercato la rendano necessariamente parziale. Vi possono essere tuttavia circostanze (ad es. la mancanza di alcune informazioni essenziali ai fini delle stime) che fanno diventare la determinazione dei costi e dei benefici assai onerosa o incerta e dunque impervio e/o non conveniente il ricorso all'ACB. L'analista AIR dovrà allora individuare la metodologia di analisi più adatta alla situazione specifica.

b. **Analisi costi di conformità:** consiste nel considerare tutti i costi dell'intervento regolatorio che ricadono sulle imprese, sui cittadini e sulla P.A. ignorando completamente i benefici. Metodo di relativa semplicità che permette di verificare che i costi dell'intervento non siano

così elevati da rendere la sua realizzazione insostenibile o difficilmente accettabile dai soggetti destinatari dei costi. Sconta un approccio parziale che preclude un quadro generale dell'impatto dell'intervento o la verifica dell'esistenza di effetti positivi in grado di compensare i costi. Alcune varianti parziali di tale metodo sono l'analisi di impatto sulle imprese (approccio efficace quando tra gli obiettivi del regolatore vi è quello di limitare l'impatto dell'analisi sul settore imprenditoriale o quando l'impatto più rilevante degli oneri dell'intervento debba essere sostenuto dalle imprese) e l'analisi dell'impatto fiscale e di bilancio (si considerano solo le ripercussioni dell'intervento sul bilancio dello Stato)

- c. **Analisi costi-efficacia:** permette di confrontare un certo numero di alternative in termini relativi, sulla base di indici di costo per unità di beneficio, quali ad es. il costo per nuovo occupato, il costo per ogni vita salvata, il costo per % di decibel diminuiti, etc.. Il vantaggio è che i benefici non devono essere espressi in unità monetarie, ma semplicemente quantificati. Pur essendo in grado di produrre una graduatoria tra possibili alternative di intervento ha alcuni limiti: a) confronta le alternative con riferimento ad un solo beneficio, mentre ciascuna alternativa generalmente presenta più benefici; b) non consente di definire se il beneficio netto sociale complessivo per l'alternativa prescelta sia positivo.
- d. **Analisi multicriterio:** metodo di valutazione non monetaria che consente di formulare un giudizio di convenienza in funzione di più criteri di riferimento che possono essere esaminati in maniera autonoma o simultaneamente. E' un metodo operativo per confrontare grandezze non omogenee finalizzato alla scelta tra più soluzioni alternative. Può essere usata per identificare un'opzione preferita, ordinare le opzioni o identificare un gruppo di opzioni da analizzare con più dettaglio. Sostiene il processo decisionale laddove occorra valutare la convenienza socio-economica degli interventi da realizzare in funzione di più obiettivi a cui si attribuisce una rilevanza diversa. La preferenza tra opzioni avviene infatti sulla base di un set esplicito di obiettivi per i quali i decisori hanno individuato dei criteri che possono consistere sia in criteri economici espressi in valori monetari che criteri misurabili solo in termini quantitativi o qualitativi. I criteri vengono pesati secondo le priorità loro attribuite dal decisore pubblico,
- e. **Simulazione di scenari alternativi**
- f. In altre circostanze, l'approfondimento può non richiedere stime necessariamente quantitative mentre può essere possibile giungere a un confronto anche utilizzando **metodi qualitativi**. Ne consegue che l'analista può stabilire – anche in base all'esperienza – quali tra le categorie di costo e di beneficio identificate potrebbero avere il maggior “peso”

nell'impatto complessivo dell'intervento e concentrare l'analisi successiva sull'approfondimento degli effetti più rilevanti.

Per concludere, va in ogni caso ribadito che la valutazione economica è comunque solo un passaggio del procedimento di analisi di impatto, in quanto la decisione finale compete sempre e comunque al decisore politico e la soluzione suggerita dall'analista dipende necessariamente dall'esito dell'intera AIR e non solo dalla quantificazione economica degli effetti dell'atto regolativo.

Terza parte– Il processo di AIR

3.1 Percorso logico

L’AIR segue un percorso logico ben determinato, articolato in fasi distinte, che prevedono attività spesso parallele e talvolta congiunte al “normale” esame legislativo delle proposte (Figura 1).

Come si vede, occorre innanzitutto definire l’ambito d’intervento e quindi delimitare i confini oggettivi (attività interessate dall’intervento, ambito territoriale di riferimento e settore di attività economica interessato) e soggettivi (destinatari diretti ed altri soggetti coinvolti) entro i quali l’intervento esplicherà i propri effetti. Inoltre, nella fase preliminare, è opportuno individuare le fonti normative² che, a vario titolo, possono rilevare per la qualificazione delle opzioni.

L’intervento regolatorio deve essere motivato da specifiche esigenze, che devono essere esplicitate, possibilmente in termini quantitativi oltre che qualitativi³. Dopo avere individuato le esigenze, occorrerà specificare gli obiettivi sia generali che specifici dell’intervento.

Tutte queste fasi delineano un quadro completo dell’ambito, dei destinatari e delle finalità dell’intervento. A questo punto si dovranno elaborare diverse opzioni alternative, rispetto a quella attuale (detta “opzione zero”), prestando particolare attenzione ai vincoli di natura giuridico-istituzionale e di carattere organizzativo, selezionando le opzioni più rilevanti rispetto agli obiettivi che si intende perseguire.

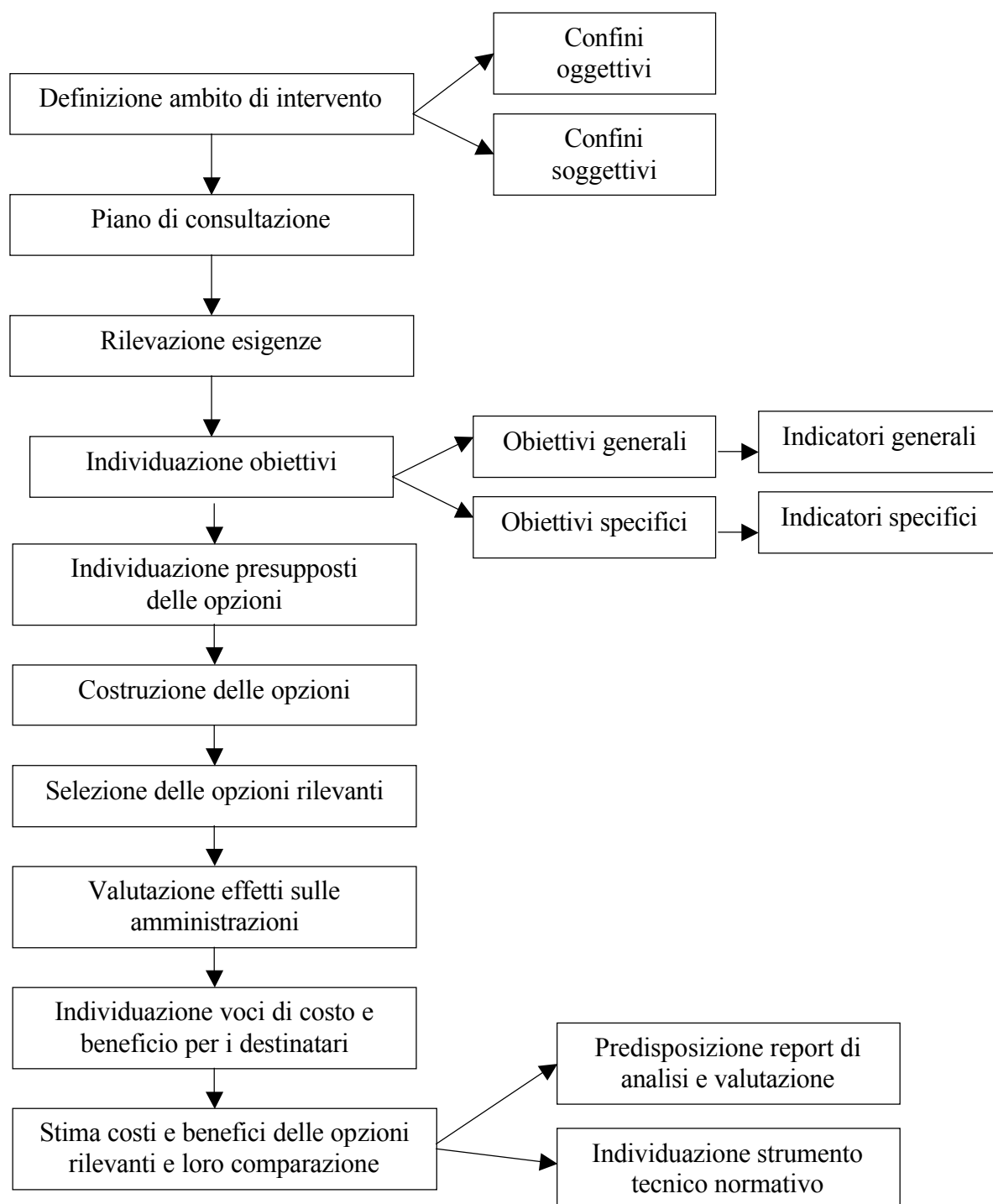
Tali opzioni dovranno essere valutate per rilevare i fattori che generano costi e benefici per le amministrazioni coinvolte e per misurarne l’impatto sui destinatari, in termini di vantaggi e svantaggi attesi. In particolare, riguardo a quest’ultimo punto, per ciascuna tipologia di destinatario occorre:

- individuare fattori di costo e beneficio, distinguendo sia tra costi/benefici *una tantum* e ricorrenti, sia tra costi burocratici e costi di conformità;
- raccogliere e verificare le informazioni esistenti (di natura amministrativa e statistica); in carenza di informazioni, effettuare apposite consultazioni e/o rilevazioni statistiche.

² La ricognizione dei “riferimenti normativi generali” non solo contribuisce ad una migliore definizione delle opzioni ma presenta anche un’utilità pratica, in quanto in sede di emanazione dell’atto normativo o regolamentare occorre richiamare le fonti giuridiche di riferimento.

³ È importante notare che, nel contesto normativo regionale, alcuni fattori esterni influiscono su diversi elementi del processo di AIR, a partire dal primo: la corretta individuazione dell’ambito di intervento, come del resto l’indicazione di obiettivi, vincoli e possibili strumenti regolativi utilizzabili, deve necessariamente confrontarsi con la cornice normativa circostante, attraverso la ricerca di compatibilità sia con il quadro politico sia con gli assetti istituzionali esistenti ai vari livelli (nazionale, regionale, locale). L’influenza di questi elementi sarà tanto maggiore quanto più la regione ha un ruolo e una potestà regolativa non esclusiva, ma inserita appunto nel quadro normativo più generale; per molte materie di prevalente competenza regionale, ad esempio, occorre prestare notevole attenzione ai dettami della normativa (ma anche della giurisprudenza e del corpus di regolamentazione tecnica) di emanazione comunitaria.

Figura 1 – Diagramma di flusso del percorso di AIR



Quando i costi e benefici sono trasformabili in valori monetari, è opportuno farne la somma algebrica, evidenziando il beneficio netto mediante opportuni indicatori. Sulla base dei risultati delle diverse opzioni, in rapporto agli obiettivi prefissati, deve essere individuata l'opzione preferita oppure le migliori, nel caso in cui fossero più di una, indicando gli elementi di forza e di debolezza di ciascuna (*trade-off* tra opzioni).

E' necessario, inoltre, motivare le scelte di convenienza effettuate, fornendo anche tutti i materiali

documentati e le informazioni utilizzate. Per offrire al decisore pubblico un quadro completo della situazione, costi e benefici di ciascuna opzione devono essere presentati in modo comparato, separatamente per ogni tipologia di amministrazione e destinatario.

Il percorso di AIR – qui sinteticamente descritto – termina con l’indicazione dello strumento tecnico-normativo più appropriato per introdurre l’opzione prescelta.

Ambito e esigenze di intervento regolativo

L’intervento regolativo deriva direttamente o indirettamente da specifiche **esigenze** di carattere giuridico ed economico-sociale, prospettate da categorie o singoli soggetti interessati alla regolazione attraverso manifestazioni, petizioni, richieste, sollecitazioni o dichiarazioni di insoddisfazione che vengono in tal modo rilevate dall’amministrazione.

Il primo passo dell’AIR consiste, quindi, nella definizione dell’ambito di intervento (vedi box 1) e nella rilevazione delle esigenze: i due elementi sono in qualche modo connessi, in quanto per rilevare le esigenze occorre stabilire quali soggetti considerare – ed eventualmente interpellare – così come dall’analisi delle esigenze espresse si ottengono indicazioni sull’ampiezza e delimitazione dell’ambito di intervento, inteso sia come territorio e attività interessate (confini oggettivi), sia come contesto giuridico e socio-economico di riferimento (confini soggettivi).

Box 1 Esempio - Caso “Accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali che erogano servizi sociali”

A) Ambito di intervento

A.1 CONFINI OGGETTIVI	
ATTIVITÀ INTERESSATE DALL’INTERVENTO	Strutturazione del processo di sviluppo di un sistema di qualità nel campo dei servizi sociali. Definizione dei requisiti funzionali al processo di accreditamento
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Regione Toscana
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Servizi sociali Terzo settore Edilizia

A.2 CONFINI SOGGETTIVI		
Tipologia soggetto	Descrizione soggetto (per categoria)	Numero e dimensione
DESTINATARI DIRETTI	Titolari e gestori di strutture pubbliche e private eroganti servizi sociali	Fonte Istat: 564 presidi socio-assistenziali (dati 1999) Fonte Regione Toscana ⁴ : (dati 2001) a) 373 strutture per anziani, di cui 355 autorizzate; b) 162 strutture per minori, di cui 122 autorizzate,
DESTINATARI INDIRETTI	Cittadini utenti dei servizi Personale delle strutture Imprese edili Progettisti di strutture	Fonte Istat: 19641 assistiti Fonte Regione Toscana Strutture per anziani: 14.321 presenze Strutture per minori: 1817 posti letto
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE	Regione province comuni Commissioni vigilanza Ausl ⁵ operanti nelle zone socio-sanitarie ASL	287 comuni 10 province 34 Zone socio-sanitarie 12 Asl

A.3 ORGANISMI RAPPRESENTATIVI	
Tipologia destinatario	Organismi rappresentativi interessati dalla regola
DESTINATARI DIRETTI	Rappresentanze gestori no profit (cooperazione sociale): Ass.Cooperative UNCI Toscana Ass. Generale Cooperative Italiane Ass. Regionale Toscana Cooperative Servizi e Turismo – Lega delle cooperative Confcooperative Toscana-Federsolidarietà
DESTINATARI INDIRETTI	Associazioni rappresentative dei costruttori edili (Ance, Confedilizia) Ordine degli architetti, degli ingegneri, Collegio dei geometri Associazioni consumatori

Inoltre, già nella fase iniziale è fondamentale un'attività di ricerca delle fonti informative esistenti: ciò serve sia per focalizzare l'ambito d'intervento, sia per individuare gli elementi di ordine quantitativo e qualitativo, che consentono l'effettuazione dell'analisi costi benefici sui casi sottoposti ad AIR. I dati così reperiti, integrati dalla risultanze delle consultazioni, saranno appunto utilizzati per le valutazioni di carattere finanziario ed economico.

Il box seguente è tratto dal caso “*Istituzione del servizio civile regionale*” (di seguito caso studio “*Servizio Civile*”). Come si può notare, oltre ad una breve descrizione delle modalità di utilizzo dei dati reperiti, ciascuna fonte informativa è catalogata, in linea generale, negli elementi essenziali:

- **dati**, mediante l'indicazione delle informazioni rilevanti ai fini dell'attività di valutazione;

⁴ Fonte: Strutture di ospitalità per anziani in Toscana, regione Toscana, 2002. Schede Piani di zona, Istituto degli Innocenti, 2001. Per approfondimenti sui dati quantitativi vedi Allegato 2. Per maggiori approfondimenti si rimanda agli allegati.

⁵ Le commissioni di vigilanza disciplinate dalla legge sono quelle riferite all'area anziani/adulti inabili e minori. Sono generalmente articolare per asl e/o zona socio-sanitaria.

- **fonte**, specificando l'ente che ha proceduto alla rilevazione e/o alla redazione del rapporto;
- **periodicità**, per precisare se le analisi sono ricorrenti (è il caso tipico delle rilevazioni Istat), oppure se si tratta di analisi effettuate senza una cadenza precisa;
- **ultimo periodo disponibile**, dove si indica il riferimento temporale delle fonti informative, ovvero il momento a cui si riferiscono i dati rilevati;
- **dettaglio territoriale**, per distinguere la valenza della analisi, che possono andare da un livello locale ad uno nazionale o sovra-nazionale;

Nella definizione dell'**ambito di intervento** è importante distinguere tra diverse categorie di soggetti, in funzione sia della loro natura (es. imprese, cittadini) sia della posizione rivestita rispetto all'intervento (destinatari, soggetti interessati, controinteressati).

Quando sono coinvolte categorie di soggetti economici (imprese, lavoratori, ...) è opportuno indicare nella scheda AIR anche gli organismi rappresentativi. Tra i soggetti da considerare, infine, vi è sempre l'amministrazione titolare dell'intervento regolativo e le altre amministrazioni eventualmente coinvolte nella sua attuazione (anche in veste di destinatarie).

Box 2 Approfondimenti – Categorie di destinatari

La suddivisione dei soggetti coinvolti in tre tipologie spesso non è sufficiente ai fini dell'AIR: ogni tipologia (es. destinatari diretti) probabilmente sarà composta da molti soggetti eterogenei, che sarà utile suddividere in alcune categorie più omogenee. Ciò rileva, a titolo di esempio, anche per una comparazione dei diversi livelli di criticità che un'opzione può presentare nei confronti di determinati soggetti che fanno parte di una data tipologia. Per l'individuazione delle dimensioni di ciascuna tipologia di destinatari, la numerosità del settore e le classi dimensionali (nel caso delle imprese) sono reperibili presso le banche dati dell'Area Statistica, che acquisisce i dati dell'Istat e di Infocamere.

Un problema con i dati Istat riguarda il loro aggiornamento, che non è metodologicamente omogeneo rispetto ai censimenti, e il livello di dettaglio dei dati, che vengono pubblicati solamente in misura alquanto aggregata. L'Istat è in possesso di dati fortemente disaggregati per settore merceologico di produzione (secondo una classificazione delle attività economiche denominata ATECO, ad oggi in vigore nella nuova versione ATECO 2002, la cui struttura è scaricabile dal sito www.istat.it/Definizione/index.htm), ma questi vanno richiesti a pagamento all'Istituto.

Sempre per quanto riguarda le imprese, un'alternativa è rappresentata dalle banche dati Cerved, che rispetto ai dati Istat sono nominative, ma contengono informazioni in numero inferiore, sono compilate su base volontaria (quindi non sono del tutto esaustive) e spesso anche rispetto ai campi dati previsti sono incomplete. Sono anch'esse organizzate in base alla medesima classificazione ATECO91 e disponibili solo a pagamento.

Un elenco esaustivo di tutti gli organismi rappresentativi, suddiviso per categoria per facilitare la ricerca, è contenuto negli aggiornamenti annuali della "Guida delle regioni" edita da SEAT.

La definizione dell'ambito d'intervento normalmente non crea particolari difficoltà, in quanto la proposta di intervento regolativo è già formulata con riferimento a determinate aree, attività, ecc. L'aspetto più delicato è l'identificazione dei destinatari, con l'eventuale classificazione in categorie distinte: questo è indispensabile per la corretta quantificazione di costi e benefici. Il box precedente

richiama alcune annotazioni per una completa e corretta individuazione dei confini soggettivi.

Per specificare le *esigenze delle amministrazioni e dei destinatari* è utile considerare due elementi: da un lato, i motivi per i quali si ritiene opportuno intervenire; dall'altro, i rischi di natura sociale, ambientale, economica che l'intervento può ridurre o eliminare.

Per l'individuazione delle esigenze ci si avvale dell'apposita sezione della scheda AIR qui riportata; spesso sarà necessario programmare ed effettuare delle consultazioni per esplicitare le esigenze delle diverse categorie di soggetti coinvolti nell'intervento.

L'effettivo svolgimento delle consultazioni dovrà tuttavia essere coordinato in modo da minimizzare l'onere di rilevazione, concentrando le informazioni da richiedere anche per le fasi successive di AIR: a tal fine si dovrà redigere il *piano delle consultazioni* (vedi paragrafo 3.7.3).

La rilevazione delle esigenze è il primo passaggio dell'AIR nel quale è importante assicurarsi che il decisore politico abbia la piena consapevolezza di come viene impostata la valutazione: non sfugge, infatti, quanta influenza sui risultati finali dell'AIR possa avere una errata o incompleta descrizione delle esigenze effettivamente sottostanti all'intervento. Questa osservazione si riferisce non solo alla completezza, ma anche alla "graduazione" delle esigenze riportate nella scheda di AIR, le quali potrebbero avere un diverso peso politico e quindi guidare con diversa intensità la determinazione degli obiettivi, la scelta delle opzioni da valutare nonché alcune delle ipotesi e valutazioni connesse all'analisi di impatto.

3.2 Obiettivi dell'intervento e risultati attesi

In base alle esigenze rilevate nella precedente fase dell'AIR, l'Amministrazione pone uno o più **obiettivi** all'intervento: questi hanno il compito di soddisfare – *in toto* o in parte – le esigenze stesse.

Box 3 Approfondimenti – Esigenze ed obiettivi

La distinzione tra esigenze ed obiettivi riguarda quindi in primo luogo il soggetto promotore: le *esigenze* possono emergere sia internamente che – più spesso – esternamente all'amministrazione, mentre gli *obiettivi* sono sempre fissati dalla amministrazione medesima, come atto decisionale proprio. In tal senso, l'amministrazione si assume la responsabilità della calibrazione degli obiettivi rispetto alle esigenze, decidendo – ad esempio – di intervenire solo parzialmente, ovvero lungo una logica di intervento che, se ispirata dalle esigenze espresse, si indirizza verso interventi regolativi diversi.

E' per tale ragione che dal punto di vista dell'amministrazione è più corretto parlare di rilevazione delle esigenze e di fissazione degli obiettivi.

La corretta specificazione degli obiettivi è essenziale sia alla selezione delle opzioni rilevanti (rispetto agli obiettivi) tra tutte le possibili alternative, sia alla scelta dell'opzione migliore, i cui meriti possono essere valutati solo in relazione agli obiettivi.

Benché in via di principio sia evidente la primogenitura delle esigenze rispetto agli obiettivi, in pratica non è sempre possibile distinguere tra la fase di rilevazione delle prime e quella di fissazione dei secondi. Nella realtà – infatti – accade spesso che le esigenze vengano espresse già in forma di obiettivi: si tratta di casi tutt'altro che infrequenti, in cui le esigenze sono contenute implicitamente negli obiettivi proposti.

Come accennato al termine della sezione precedente, nel corso di queste fasi iniziali dell'AIR occorre mantenere uno stretto rapporto con la parte politica: la specificazione degli obiettivi di intervento è una decisione con forti connotazioni politiche ed influenza in modo decisivo le scelte da compiere nelle successive fasi dell'AIR.

La determinazione del valore degli indicatori quantitativi, che traducono ciascun obiettivo specifico in una misura quantificabile, benché approssimata, si rivela uno dei problemi più sentiti da parte dei decisori pubblici. A dispetto degli elementi di arbitrarietà dei valori fissati, non si può prescindere da questo passaggio; se non è possibile desumere alcun elemento quantitativo dalle premesse, dalle esigenze e dalle altre informazioni contenute nella proposta di intervento, si potranno svolgere delle consultazioni *ad hoc*, anche tra dirigenti e responsabili politici delle amministrazioni coinvolte.

Non è detto che, per descrivere un obiettivo, debba essere scelto un solo indicatore. Quando per rendere conto del fenomeno descritto siano necessari più indicatori (caso tutt'altro che infrequente) si parla di **set di indicatori** associati.

Gli indicatori devono possedere una serie di caratteristiche:

- **esaustività**, ovvero capacità di descrivere e sintetizzare esaurientemente il fenomeno osservato;
- **semplicità** di definizione e costruzione, per minimizzare le difficoltà di reperimento dei dati necessari alla loro misurazione;
- **esclusività**, come capacità di rilevare la sola componente di effetto determinata dall'intervento (e non anche da altre cause);
- **durata**, intesa come misurabilità nel corso del tempo (anche su più anni) senza che cambi il significato del fenomeno che descrivono.

Non è sempre agevole riuscire a definire indicatori quantitativi per gli obiettivi generali, mentre scendendo al maggiore dettaglio degli obiettivi operativi solitamente l'operazione è più agevole.

I risultati sono gli effetti diretti (misurabili) dell'applicazione dell'intervento regolativo, in quanto rappresentano le conseguenze immediate ed esplicitamente previste dall'intervento. All'interno del

processo di AIR è utile quantificare dette conseguenze dell'intervento sotto forma di "risultati attesi".

E' importante comprendere il nesso che collega l'obiettivo generale dell'intervento regolativo, la sua formulazione in termini di obiettivi specifici e la caratterizzazione operativa di questi ultimi in termini di risultati attesi:

Obiettivo generale dell'intervento →

→ progettazione dell'*intervento* →

→ *obiettivi specifici* esplicitati nel testo progettato →

→ *risultati attesi* associati agli obiettivi specifici.

In altri termini, i risultati [attesi] restano associati agli obiettivi specifici indicati esplicitamente nella formulazione testuale dell'intervento, dove invece l'obiettivo generale spesso non è espresso, rimanendo sottinteso. Nel classico esempio del "casco obbligatorio", l'obiettivo generale è la riduzione degli infortuni, mentre l'obiettivo specifico contenuto nel testo della norma richiede che conducenti e passeggeri dei motocicli indossino il casco. Quindi, il risultato (atteso) dell'intervento – in quanto traduzione operativa dell'obiettivo specifico – è che tutti i motociclisti ed i passeggeri indossino il casco (risultato misurabile - ad esempio – attraverso la rilevazione della percentuale di motociclisti ottemperanti).

Invece, la verifica del raggiungimento dell'obiettivo generale comporta misurazioni affatto diverse da quelle relative all'obiettivo specifico: ad esempio, richiede di verificare la variazione del tasso di ricoveri per danni al capo in seguito ad incidenti in cui siano coinvolti motociclisti.

Da sottolineare, inoltre, l'opportunità di correlare il trend prospettico dei costi e dei benefici alla dinamica presunta degli indicatori, rispetti ai quali occorre individuare, ove possibile, dei valori-obiettivo. Infatti, la quantificazione del valore degli indicatori è in termini attesi, trattandosi di una stima svolta *ex ante* (i valori attesi, in sostanza, sono i valori-obiettivo dell'intervento).

Ad esempio, nell'AIR "*Razionalizzazione delle funzioni di acquisto delle aziende sanitarie*" (d'ora in poi caso studio "Sanità"), l'obiettivo generale è la riduzione della spesa senza detrimento per la qualità dei prodotti. Le "strade" scelte per ottenere l'obiettivo generale (obiettivi specifici) consistono nella contemporanea riduzione dei costi di gestione delle gare di approvvigionamento, nella riduzione del numero di gare, nell'abbattimento dei prezzi pagati per l'acquisto dei prodotti.

Si tratta quindi di tre componenti separate di intervento, che concorrono all'ottenimento dell'obiettivo di fondo. A ciascun obiettivo specifico viene associato un indicatore quantitativo che

esprime il metodo attraverso il quale si potrà misurare in corso d'opera l'ottenimento del corrispondente obiettivo specifico.

La presenza di un valore-obiettivo indica che si è anche in grado di quantificare a priori l'ampiezza dei singoli obiettivi specifici, ovvero la portata dell'intervento che ci si propone di attuare.

La quantificazione può risultare sia da stime in base alle quali si ritiene "equo" che l'intervento produca tali risultati parziali rispetto alle modifiche di mercato che con l'intervento avranno necessariamente luogo, ovvero da precise indicazioni di ordine politico.

Nel caso "*Regole di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti*" (d'ora in poi caso "Carburanti") alcuni valori-obiettivo (la chiusura di 300 impianti) rappresentano una sorta di vincolo *ex ante*, mentre altri assumono una connotazione meno precisa, che tuttavia denota la volontà di ampliare il livello di concorrenzialità presente sul mercato finché è possibile.

Box 4 esempio – Caso "Regole di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti"

OBIETTIVO GENERALE		
Ridurre il prezzo finale dei carburanti		
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Ridurre il numero di impianti di distribuzione dei carburanti	N. di impianti di distribuzione esistenti nella regione	Riduzione di circa 300 unità
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumentare la flessibilità dell'orario di lavoro dei gestori e dei loro collaboratori	N. di ore lavorate ogni settimana	Estensione dell'orario di lavoro a 78 ore settimanali
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumentare il livello di automazione dei distributori e di offerta commerciale ed artigianale	N. distributori automatici presenti negli impianti (self-service ex ante ed ex post)	Aumentare almeno al livello del 50% l'erogato medio con dispositivi self-service
OBIETTIVO SPECIFICO 4	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE – OBIETTIVO
Aumentare il livello di concorrenza del mercato	N. e tipologia di soggetti titolari di autorizzazione	Massimo aumento di numero e tipo-logia di soggetti titolari di autorizzazione.

3.3 Definizione delle opzioni alternative

Una parte fondamentale dell'AIR consiste nel prendere in considerazione un ventaglio il più possibile ampio di differenti opzioni regolative. Una volta individuate le esigenze socio-economiche e gli obiettivi generali dell'intervento, occorre abituarsi a considerare una pluralità di plausibili ipotesi di intervento, a partire da quelle meno impegnative sia per l'amministrazione attuatrice sia soprattutto per i destinatari, ivi compresa l'opzione zero, ovvero l'ipotesi di non intervenire affatto sulla materia.

L'**opzione zero** va preferita quando la normativa vigente si dimostra più vantaggiosa rispetto a un nuovo intervento pubblico. Essa non va pertanto confusa con un "azzeramento" della regolazione. Può accadere che la normativa vigente sia restrittiva e sanzionatoria, e nondimeno si ritenga necessario che resti così com'è, vista, ad esempio, l'elevata pericolosità del comportamento oggetto di regolazione. E' anche possibile che la normativa esistente risulti poco soddisfacente perché male applicata. Anche in questo caso, il suo mantenimento (a condizione che vengano individuati e superati i fattori di tale inadeguata applicazione) risulta preferibile.

Da un punto di vista analitico, è opportuno evidenziare che l'opzione zero (di non intervento), non solo va analizzata approfonditamente, ma va considerata anche nei presumibili aspetti dinamici, da tenere in debita considerazione nell'analisi costi-benefici.

Se non viene prescelta l'opzione zero, si aprono poi, anche in base alle risorse finanziarie e organizzative disponibili, varie possibilità di intervento. Possiamo immaginare un continuum che va dalle opzioni meno intrusive, meno vincolanti, meno modificative della condotta dei privati, man mano fino alle opzioni più invadenti, vincolanti, restrittive.

In taluni casi la scelta potrebbe consistere nella soppressione, ovvero nello snellimento o nella ristrutturazione di provvedimenti già esistenti, specie dal punto di vista degli adempimenti amministrativi. Nel primo caso parliamo di **opzione di deregolamentazione** in senso proprio, nel secondo di **opzione di semplificazione**.

Abbiamo poi **opzioni** basate sulla **volontarietà**, le quali puntano ad ottenere la modifica di condotta desiderata senza prevedere nessun tipo di sanzione. Tra queste possiamo considerare la promozione di campagne di sensibilizzazione o di informazione, ovvero la previsione di codici di comportamento o standard (sanitari, di sicurezza, ambientali, di qualità, e così via) ad adesione e certificazione strettamente spontanea.

Nell'**opzione dell'autoregolazione**, la vigilanza sul rispetto delle regole e generalmente anche la produzione delle regole medesime sono affidate a organizzazioni che rappresentano i soggetti le cui condotte devono essere modificate. In certi casi l'adesione a tali organizzazioni è obbligatoria, mentre in altri è spontanea. Una volta ottenuta, l'adesione implica spesso la possibilità di

comminare sanzioni (in taluni casi multe, o sospensioni, o l'espulsione). Si pensi a fenomeni come i marchi di qualità, o i canoni di corretta condotta professionale sui quali vigili una istanza di autoregolazione.

Vanno poi considerate le **opzioni di incentivo** ovvero di "quasi mercato", che si hanno quando alla condotta regolata si fa corrispondere un "prezzo", il quale nel caso dell'incentivo viene pagato almeno in parte da una autorità pubblica, mentre in altre forme di regolazione di "quasi mercato" viene pagato dai destinatari della regolazione. Si mira così ad evitare interventi direttamente coercitivi, per ottenere un adeguamento tendenzialmente spontaneo da parte dei destinatari.

Come esempi si possono citare le tasse ambientali (a carico di chi svolge attività inquinanti, in base alla quantità di inquinamento generato); i diritti di inquinare (acquistabili per quantità prestabilite di date sostanze); i sussidi volti ad ottenere uno specifico comportamento; le assicurazioni obbligatorie contro certi rischi.

Soltanto nel caso in cui il soggetto violi regole cui ha spontaneamente aderito, ad esempio non rispettando gli obblighi assunti per ottenere l'incentivo, o non pagando la tassa ambientale, o inquinando in misura maggiore rispetto alla quantità per la quale ha acquistato un diritto di inquinare, si potrà avere un intervento coercitivo.

Un esempio di opzione autoregolativa è contenuta nel caso "Carburanti".

Box 5 Esempio – Caso "Regole di ammodernamento della rete di distribuzione dei carburanti" - Opzione preliminare

Il processo di razionalizzazione della rete di distributori di carburanti è affidato esclusivamente ai piani volontari di chiusura messi a punto dalle compagnie petrolifere aderenti ad Unione Petrolifera a seguito dell'intesa raggiunta in data 21 marzo 2001. Tale intesa prevede la chiusura concordata di circa 3000 impianti sull'intero territorio nazionale nel triennio 2001-2003. Le società petrolifere presenti sulla rete distributiva italiana hanno fornito una serie di criteri da seguire nella predisposizione dei piani volontari di chiusura, fondati sull'incompatibilità normativa degli impianti e sulla loro marginalità economica in termini di basso erogato e scarsa vendita di prodotti *non oil*. L'intesa prevede anche l'impegno a procedere nel triennio previsto all'automazione del 50% degli impianti rimanenti.

Non è ritenuto necessario alcun intervento diretto da parte della PA.

L'orario di lavoro resta immutato e restano altresì valide le disposizioni – relative a distanze minime tra impianti, superfici minime, limiti minimo e massimo al numero degli impianti, modifiche, Commissione comunale di collaudo – contenute nel Piano regionale di cui alla Deliberazione C.R. 359/1996.

E' ancora da valutare l'**opzione di regolazione tramite informazione**. In questo caso, la condotta dei destinatari della norma viene modificata indirettamente, prevedendo soltanto l'obbligo di rendere palesi certe informazioni-chiave (ad esempio, la composizione di un alimento, o le modalità di fabbricazione di un elettrodomestico). Si presume infatti che, se i produttori sono tenuti a rivelare

aspetti della propria attività che sarebbe stato per loro più conveniente mantenere celati, ciò sarà, almeno in certi casi, sufficiente a indurli a “correggere” le proprie prassi operative.

Infine, l'**opzione di regolazione diretta**, finora la più popolare e quasi scontata nella tradizione europea continentale, è quella in cui vengono individuati alcuni comportamenti o requisiti (che possono riguardare tecnologie, processi, materiali, risultati, caratteristiche tecniche o soggettive, etc.) e previste sanzioni sufficientemente pesanti da dissuadere i potenziali violatori.

Ammesso che la regolazione diretta sia l'opzione da preferire, al suo interno è bene tentare di individuare le soluzioni meno costose per i destinatari. Ad esempio, può essere molto costoso imporre ad un soggetto l'impiego di un certo macchinario che riduca dati rischi con un determinato grado di probabilità; a meno che, infatti, il destinatario diretto non sia già provvisto di quel macchinario, egli dovrà disfarsi di quelli che già possiede o sottoutilizzarli, acquistare quello desiderato, e infine adattare il processo produttivo al nuovo macchinario. Se invece si prescrive al soggetto di ridurre lo stesso rischio con lo stesso grado di probabilità, ma lo si lascia libero nelle scelte tecnologiche e organizzative, si potrebbe ottenere lo stesso risultato ad un costo minore per il destinatario, incoraggiando al contempo la ricerca di soluzioni innovative.

Un'altra tecnica di regolazione diretta, diversa dalla fissazione degli standard, consiste nel sottoporre ad autorizzazione l'attività che causa il problema, evitando così che circolino produttori o prodotti dotati di caratteristiche indesiderate. E' peraltro evidente come ciò restringa l'accesso al mercato (nuovi produttori o prodotti dovranno attendere di essere autorizzati) e di conseguenza la concorrenza. Talora l'autorizzazione viene di fatto usata a tutela di posizioni di rendita. Si potrebbe pertanto considerare, almeno in certi casi, la possibilità di permettere un accesso libero al mercato da regolare, conservando tuttavia all'istanza regolativa un potere di espulsione da esercitare su coloro i quali compiano certi abusi.

Box 6 Approfondimenti – Quadro sintetico tipologie opzioni

Opzioni di deregolazione o semplificazione, ove si eliminano o si modificano (rendendole meno costose da applicare per i destinatari) norme già esistenti;

opzioni volontarie, nelle quali non è previsto nessun tipo di sanzione;

opzioni di autoregolazione, ove l'amministrazione e talora anche la fissazione delle norme spetta alle organizzazioni dei soggetti le cui condotte vanno modificate;

opzioni di incentivo ovvero *che simulino il meccanismo del mercato* (cd. *opzioni di quasi-mercato*), ove alla condotta da modificare

corrisponde un “prezzo”, che viene “pagato” almeno in parte da una autorità pubblica, nel caso del sussidio o di altre forme di agevolazione economica, ovvero dal privato, in casi come le tasse ambientali o l'acquisto di diritti di inquinare;

opzioni di regolazione tramite informazione, ove la condotta dei destinatari diretti viene modificata soltanto tramite l'obbligo di rendere palesi certe informazioni sull'attività medesima;

opzioni di regolazione diretta, ove la modificazione della condotta avviene in modo coercitivo.

In concreto, può avvenire che in un singolo provvedimento siano compresenti più opzioni (ad esempio, una regolazione diretta relativa alla produzione di rifiuti cui faccia da complemento una campagna di sensibilizzazione): si parla allora di **opzioni miste** (cfr. i due esempi successivi).

Box 7 Esempio – Caso “Regolazione dell’attività di piercing e tatuaggio” - Opzione preliminare

OPZIONE "LEGGE REGIONALE"
<p>DESCRIZIONE DELL’OPZIONE</p> <p>L’intervento prevede l’emanazione di una legge regionale che assoggetti l’esercizio dell’attività di tatuatore e <i>piercer</i> al rispetto di tre categorie di requisiti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ un requisito strutturale: occorre garantire l'idoneità igienico sanitaria dei locali in cui vengono svolti i trattamenti. L'attività deve essere svolta in ambienti appositi ed esclusivi di cui vengono definite la superficie, la larghezza e l'altezza minime, con divieto di utilizzo di vani interrati o seminterrati, con separazione dalle sale di attesa e dalle aree destinate alla pulizia, disinfezione e sterilizzazione delle attrezzature, con obbligo di pareti rivestite con materiale impermeabile e lavabile, dotati di buona areazione, di sufficiente illuminazione, di servizio igienico adeguato con locale antibagno e con lavandino con acqua corrente calda e fredda. E' fatto divieto di svolgere l'attività in forma ambulante. ▪ un requisito tecnico-gestionale: occorre garantire il possesso di idonea sterilizzatrice, di disinfettanti e di materiale monouso nonché assicurare il corretto utilizzo dei macchinari e l'atossicità e sterilità di colori e pigmenti utilizzati. E' fatto divieto di praticare piercing e tatuaggi ai minorenni sprovvisti del consenso di ambo i genitori. Vanno inoltre osservate precauzioni circa lo smaltimento della biancheria e del materiale utilizzato per tamponamento e medicazioni. ▪ un requisito formativo: occorre garantire che gli operatori siano in possesso di adeguate conoscenze tecnico-professionali, igienico-sanitarie e di prevenzione in relazione ai rischi di infezione e di danno all'apparato cutaneo connessi ai trattamenti. Viene pertanto stabilita l'obbligatorietà di frequenza di un corso specifico - con superamento di un esame finale - riguardante aspetti igienico-sanitari e tecnico-professionali. Il corso di formazione è organizzato come modulo didattico di 60 ore all’interno del corso professionale per estetisti. Esso è obbligatorio per tutti coloro che vogliano intraprendere le attività di tatuaggio e piercing sia in via esclusiva che complementare alle attività di estetica, di farmacista e al commercio di oggetti preziosi. Sono previsti corsi di aggiornamento periodici. La formazione è organizzata da agenzie formative accreditate presso la Regione Toscana le quali al termine del corso rilasceranno un attestato di frequenza con esito della prova. Il pagamento del corso è a carico dell’operatore. <p>L’esercizio dell’attività è subordinato al rilascio di una autorizzazione da parte del comune, previo controllo dell'idoneità soggettiva degli operatori e accertamento da parte delle ASL degli standard igienici, strutturali e funzionali delle attività</p> <p>La Regione organizza campagne informative e di educazione sanitaria all'interno dei contesti interessati e in ambito scolastico in modo da far conoscere meglio i rischi connessi alla pratica di tatuaggio e piercing e le precauzioni da adottare nei giorni successivi al trattamento per la miglior riuscita dello stesso.</p>

Esempio – Caso “Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili” -Opzione preliminare

OPZIONE "FONDO REGIONALE A SOSTEGNO DELLA VITA INDIPENDENTE"

DESCRIZIONE DELL'OPZIONE

La Regione, con atto normativo, prevede un intervento in materia di sostegno alla vita indipendente dei disabili gravi (18-64 anni). A tal fine, istituisce un apposito fondo regionale da attribuire ai comuni con la finalità di erogare assegni di assistenza economica (“Assegno per la vita indipendente”, misura alternativa al ricovero in strutture residenziali e all’assistenza domiciliare). L’intervento presuppone la definizione del concetto di Vita Indipendente e la successiva specificazione di criteri e modalità di utilizzo del fondo nel Piano Integrato Sociale. La legge, inoltre, prevede un meccanismo di raccordo a livello territoriale con le istituende “Società della Salute”, tenendo conto delle relative funzioni assegnate alle medesime.

Gli assegni vengono erogati dai comuni, ai quali compete la gestione degli interventi, sulla base di piani personalizzati finalizzati al mantenimento al domicilio del disabile.

Considerando che l’assegno può essere utilizzato per richiedere assistenza indiretta, sarà promosso un meccanismo di accreditamento del personale, mediante appositi corsi di formazione (min. 100 ore) il cui programma sarà concertato con le associazioni dei disabili maggiormente rappresentative. L’onere del corso è a carico del Fondo Sociale Europeo. Le risorse del fondo regionale sono assegnate ai comuni sulla base di un riparto fondato sulle classi di ampiezza demografica.

Si prevede l’istituzione di un bando annuale per la presentazione ai comuni capozona di progetti di vita indipendente e un meccanismo di selettività (graduatoria) basato sulla condizione economica del nucleo del soggetto richiedente (Isee del nucleo) e sulla valutazione di fattibilità del progetto effettuata dai gruppi distrettuali handicap. La Regione definisce la modulistica relativa ai bandi, i criteri di selezione delle situazioni, le priorità dell’intervento nonché le metodologie di verifica, attraverso il coinvolgimento diretto delle associazioni di disabili, chiamate a esprimere un parere consultivo.

Il limite del concorso finanziario della Regione è fissato nel 70% del totale delle spese ammesse a contributo. Il livello medio dell’assegno, che è comunque da intendersi come percentuale significativa di contribuzione alle spese necessarie per la vita indipendente del disabile.

Per l’avvio effettivo del servizio l’utente dovrà presentare il contratto di lavoro stipulato con gli operatori e una polizza assicurativa verso terzi (RCT) in favore degli operatori impiegati.

Infine, per garantire il controllo pubblico sull’utilizzo delle risorse, sulla base dell’esito dei bandi, i comuni inviano alla Regione la documentazione relativa alla spesa ammessa a contributo ai fini della liquidazione del 70%. Entro un anno dall’erogazione, i comuni fanno pervenire alla Regione un atto attestante l’attuazione dell’iniziativa finanziaria e la rendicontazione delle spese sostenute sulla base della documentazione fornita dal disabile.

Si possono poi avere casi in cui è opportuna una regolazione differenziata: se si prevede che i costi di adeguamento siano eccessivamente elevati per certe categorie di soggetti (piccole imprese, organismi non profit, specifiche categorie di cittadini quali i portatori di handicap, etc.) si potrà ipotizzare, ad esempio, una soglia al di sotto della quale non si applicherà il provvedimento regolativo, ovvero si applicherà una disciplina meno esigente.

3.4 Presupposti

Per ciascuna delle opzioni preliminari individuate, si dovranno considerare quali siano le condizioni necessarie alla realizzazione dell’intervento regolativo.

A livello metodologico, è opportuno precisare che tali “presupposti” potranno avere una diversa efficacia rispetto alle opzioni preliminari. Infatti, se in alcuni casi è possibile riscontrare una valenza

generalizzata, in altri, determinate condizioni potranno rilevare solo con riferimento ad una data opzione (tali peculiarità, ovviamente, andranno evidenziate nella scheda di rilevazione).

I presupposti delle opzioni, quindi, attengono proprio a tali condizioni, e si possono distinguere in tre gruppi:

1. **presupposti normativi**, rappresentati dall'assetto giuridico vigente *nella misura in cui* non sia modificabile dall'intervento regolativo: per un'Amministrazione regionale i presupposti normativi consisteranno nella Costituzione, nell'ordinamento statale, in taluni casi nello Statuto regionale e, ove applicabile, in accordi e trattati internazionali vincolanti;
2. **presupposti organizzativi e finanziari** interni all'amministrazione, determinati dalla quantità e tipologia di risorse disponibili e dagli elementi dell'assetto organizzativo che si considerano dati (non modificabili con l'intervento);
3. **presupposti economici e sociali**, relativi ai soggetti esterni – cittadini e imprese – destinatari diretti o indiretti dell'intervento.

Per gli aspetti normativi, va verificata la compatibilità di ogni opzione con leggi e regolamenti in vigore ai livelli indicati (locale, nazionale, comunitario). Un esempio di questo problema proviene dall'analisi del caso dei trasporti locali in Toscana, in cui la principale opzione alternativa a quella attualmente adottata (rappresentata dall'introduzione di meccanismi concorrenziali in un settore attualmente rigidamente regolato e programmato), oltrepassava i limiti imposti dalla normativa vigente.

Talvolta un assetto normativo esistente, per quanto modificabile dall'amministrazione (soprattutto alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione), rappresenta comunque un fattore di "resistenza al cambiamento", a causa del coagulo di interessi consolidatosi nel tempo a favore di un dato assetto (*status quo*); oppure per la mera constatazione legata al fatto che per mutare l'assetto normativo complessivo del settore occorre un preventivo consenso politico-sociale, che potrebbe richiedere tempi più lunghi di quelli impliciti nell'AIR.

I presupposti organizzativi vanno intesi come i requisiti che ogni opzione – per poter essere applicata – individua nell'organizzazione amministrativa, analizzando in via preliminare la situazione organizzativa attuale e quella ipotizzata dall'opzione di intervento.

I presupposti economici e sociali riguardano l'analisi (qualitativa) di eventuali conseguenze dell'adozione dell'opzione su uno o più settori di attività economica o di interesse sociale (ambiente, minoranze, identità etniche o religiose, etc.), anche non direttamente considerati nella rilevazione e valutazione delle esigenze.

I presupposti economici e sociali possono avere carattere positivo o negativo. Sono positivi quando – ad esempio – l'opzione avvia azioni che trovano una favorevole disposizione ad agire degli attori

economici e sociali, come nel caso di provvedimenti che seguano linee di intervento cui si correla una sensibilità sociale già sviluppata.

Sono negativi, al contrario, quando richiedono adeguamenti tecnologici di difficile adozione, ovvero una maturità del mercato non ancora consolidata, ovvero effetti incerti e penalizzanti su categorie economiche o sociali svantaggiate, o impatti squilibrati sotto il profilo territoriale. In questi casi, la scelta di adottare l'opzione deve tener conto, tra gli svantaggi, delle difficoltà "ambientali" nelle quali si troverebbe ad operare.

Un notevole ausilio all'individuazione dei possibili vincoli economici e sociali è costituito dal ricorso a consultazioni. Una necessaria verifica preliminare – non classificabile come vera e propria consultazione – è quella della sussistenza delle condizioni politiche per l'adozione di alcuni degli assetti regolativi che si intende valutare⁶. Come già osservato in altri punti, non si tratta tanto di garantire il consenso politico formale alle modalità di svolgimento dell'AIR, quanto piuttosto di perseguire un accordo sostanziale sull'opportunità di considerare e valutare alcune ipotesi di intervento, considerandone tutti i presupposti.

3.5 Selezione delle opzioni rilevanti

Avendo definito congiuntamente opzioni e relativi presupposti, il passo successivo consiste nel vedere se esistono opzioni che risultano: (a) in ogni loro parte meno appetibili di altre, e/o (b) eccessivamente critiche in assoluto per i destinatari o l'amministrazione e dunque incompatibili con i presupposti dell'intervento regolativo. Non si tratta quindi di individuare opzioni che presentino benefici maggiori a fronte di maggiori aspetti critici, bensì solo quelle che siano del tutto meno convenienti rispetto a qualche altra opzione. In questo caso, le prime si dicono dominate e vanno escluse. Nel seguito, si riporta un esempio tratto dall'AIR "*Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili*" (d'ora in poi caso Disabili), che si basa su una selezione prettamente ordinale: si premette, comunque, che da un punto di vista metodologico è stato approfondita l'applicazione del metodo Elettra (descritto nelle pagine seguenti), che potrà costituire il riferimento per i successivi casi di studio.

La scheda seguente va compilata con i giudizi espressi attraverso lettere – quindi, mediante una misurazione di tipo ordinale - che deve riflettere, per ciascuna opzione, il grado di conseguimento degli obiettivi ovvero il livello di criticità per i destinatari e le amministrazioni coinvolte, ancorando, il più possibile, tali giudizi di valore a dati oggettivi.

⁶ Un tipico esempio di presupposti con connotazioni politico-sociali è costituito dagli effetti occupazionali delle opzioni valutate, nel senso che occorre considerare la probabilità di "accettazione" sociale di tali effetti.

Box 8 Strumenti – Selezione delle opzioni rilevanti, caso “Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili”

	Opzione zero	Opzione preliminare A	Opzione preliminare B
Efficacia rispetto agli obiettivi*			
Riduzione del numero disabili istituzionalizzati	MB	A	A
Riduzione numero disabili in assistenza diretta	B	MA	MA
Riduzione squilibri territoriali nell'offerta sostegni econom.	MB	A	MB
Creazione sistema di assistenza indiretta accreditata	MB	A	A
Criticità rispetto ai destinatari*			
Destinatari diretti (disabili)	A	B	A
Destinatari indiretti	A	B	B
Amministrazioni coinvolte	B	A	A

Nota: MA (Molto Alta); A (Alta); B (Bassa); MB (Molto bassa).

Ciò consente di individuare immediatamente eventuali dominanze a carico di una o più opzioni. Anche in questo caso valgono le precedenti considerazioni sull'opportunità di coinvolgere il decisore politico nella formulazione dei giudizi di efficacia/criticità delle opzioni e quindi nella selezione di quelle da valutare. Successivamente occorre indicare le motivazioni della dominanza e viceversa le ragioni che rendono accettabili per il proseguimento dell'analisi le opzioni rimaste (come, ad esempio, il caso che una comporti maggiori benefici, un'altra criticità inferiori, etc.).

Il metodo Elettra

Nel caso si verifichi una situazione con un numero rilevante di opzioni e di obiettivi specifici che rende difficile la selezione delle opzioni dominanti, da sottoporre successivamente alla Analisi costi-benefici, è possibile ricorrere alla *analisi multicriteria*.

I modelli di supporto alle decisioni pubbliche hanno l'obiettivo principale di essere di ausilio per i casi nei quali occorre considerare esplicitamente obiettivi differenti e conflittuali. Inoltre, il grande pregio delle analisi multicriteria è quello di consentire la trattazione congiunta di variabili quantitative (misurazione cardinale) e qualitative (misurazione ordinale).

Numerosi sono i modelli multicriteria disponibili in letteratura, cui si rinvia per eventuali approfondimenti⁷, tra i quali quello che appare più funzionale all'AIR è certamente il modello *Elettra*. Tale modello si basa sulla definizione di una relazione di preferenza globale che consente di

misurare in modo rigoroso la dominanza di una opzione rispetto alla opzione zero e a ciascuna delle altre proposte per la selezione.

La dominanza (surclassamento) viene definita sulla base dell'assunto che una opzione (a) domina una altra opzione (b) se tale dominanza è almeno tanto valida rispetto alla maggior parte degli obiettivi e delle criticità quanto l'altra, senza essere nettamente inferiore rispetto agli obiettivi per i quali al contrario (b) domina (a).

Al fine di misurare la dominanza è necessario assegnare dei *pesi* a ciascun obiettivo che misurino l'importanza relativa attribuita dai decisori pubblici (secondo una scala ordinale: alta, bassa, media, media bassa, ecc., riferiti alla capacità dell'opzione di raggiungere gli obiettivi specifici).

Una volta assegnati i pesi, **in altri termini attribuito un punteggio in ciascuna cella della scheda D2, limitatamente agli obiettivi specifici**,⁸ è necessario identificare la dominanza di ciascuna opzione rispetto all'opzione 0, e quindi ciascuna con le altre, al fine di classificare tutte le opzioni.

In particolare, l'opzione (a) sarà globalmente preferita all'opzione (b) se:

1. il **rapporto** tra la somma dei punteggi di ciascun obiettivo specifico per i quali l'opzione (a) è migliore della (b), che definiamo O^+ , e la somma dei punteggi degli obiettivi per i quali, al contrario (b) domina (a), che definiamo O^- , è superiore all'unità:

$$(1) \quad O^+(a,b)/O^-(a,b) \geq 1$$

Nel caso di uguaglianza appare evidente il pareggio tra le due opzioni ed è necessario andare a verificare la seconda condizione imposta dal modello Elettra.

2. il **rapporto** tra la somma dei punteggi relativi agli obiettivi specifici rispetto ai quali l'opzione (a) è migliore o uguale all'opzione (b) e la somma dei punteggi di tutti gli obiettivi specifici (a è migliore di b, b è migliore di a, a è uguale a b) è superiore ad una soglia c , definita di concordanza (ad esempio $c=75\%$):

$$(2) \quad \frac{O^+(a,b)+O^=(a,b)}{O^+(a,b)+O^-(a,b)+O^=(a,b)} \geq c$$

Appare evidente la semplicità e la versatilità del modello proposto che appare funzionale nella determinazione delle opzioni da sottoporre successivamente alla Acb che, come sarà specificato più

⁷ M. Tenenbaum-L. Ventura, "Modelli Multicriteria: Teoria e Applicazioni", in Rivista di Politica Economica, Roma, 1997.

⁸ Per questione di semplicità si ritiene più funzionale limitare il metodo Elettra solo alla dominanza degli obiettivi specifici, laddove per le criticità appare più opportuno seguire un approccio del tipo *praticabilità o meno dell'opzione* sulla base dei sondaggi presso i soggetti coinvolti. Ovviamente è sempre possibile utilizzare la stessa procedura, tenendo presente che le criticità vanno lette in senso inverso: più alto il punteggio, meno praticabile è l'opzione.

oltre nel manuale, è una tecnica mono-obiettivo (massimizzazione del benessere collettivo) e a misurazione esclusivamente cardinale, in questo caso monetario.

3.6 Analisi dei costi e dei benefici e AIR

L'esigenza di misurare i costi ed i benefici delle singole opzioni di intervento e di confrontarli sia all'interno di ogni singola opzione che tra queste richiede l'impiego di uno strumento il più possibile "orientato" a questo scopo.

Tale strumento è l'analisi costi-benefici (Acb), la quale permette di effettuare un confronto complessivo tra vantaggi e svantaggi di una scelta e di operare, quindi, confronti tra opzioni regolative alternative. Il campo di applicazione dell'Acb è quello delle scelte pubbliche (di spesa, di investimento e, recentemente, di regolazione). L'Acb viene quindi sempre svolta rispetto al punto di vista del gestore pubblico e misura vantaggi e svantaggi rispetto ad un beneficiario finale, rappresentato dalla collettività. In ciò si differenzia – più nell'impostazione che negli strumenti – dalle tradizionali valutazioni d'investimento, dove l'oggetto di analisi è l'idea imprenditoriale.

Applicata all'AIR, l'Acb viene utilizzata con lo scopo di verificare che i benefici sociali (cioè i benefici per la collettività, detti anche economici) di un'opzione di intervento siano superiori ai costi sociali; in secondo luogo – una volta applicata a tutte le opzioni considerate – serve per stabilire quale opzione offra il miglior "saldo" tra benefici e costi.

L'Acb parte dalla considerazione che qualora il mercato agisse in una situazione di concorrenza perfetta, i prezzi che in esso vengono a determinarsi rappresenterebbero una misurazione adeguata del valore dei beni e servizi scambiati, talché si otterrebbe (come dimostra la teoria economica) la massimizzazione del benessere collettivo (quantità massima dei beni e servizi consumati – date le tecnologie e la distribuzione delle risorse disponibili - ai prezzi più bassi), in termini di sovrappiù del consumatore e del produttore.

Tuttavia, le condizioni di concorrenza perfetta raramente si realizzano. Ciò accade per una serie di motivi (in cui il mercato "fallisce"), i più importanti dei quali sono relativi alla presenza di potere di mercato (che in genere comporta la produzione di minori quantità di beni e servizi ad un prezzo più alto di quello concorrenziale), di asimmetria informativa tra produttori e consumatori (per cui le scelte di questi ultimi dipendono dalla incompletezza e/o inesattezza delle informazioni di cui dispongono), di esternalità (cioè, di beni e servizi che il mercato non registra in quanto manca il titolo di proprietà⁹, quali ad es. l'inquinamento) e di beni pubblici¹⁰ (come, ad esempio, la difesa). In

⁹ Più precisamente, le esternalità (negative) sono le azioni di un soggetto che impongono un costo ad altri soggetti senza che vi sia una corrispondente compensazione.

¹⁰ Da un punto di vista economico, sono pubblici quei beni che possiedono le seguenti caratteristiche: 1) il consumo del bene da parte di un soggetto non riduce l'ammontare disponibile per gli altri; 2) non è possibile escludere gli altri dal

tale contesto, la quantificazione dei costi e ricavi ottenuta utilizzando quale numerario i prezzi di mercato (analisi finanziaria) non appare sempre in grado di misurare i costi e benefici rispetto alla collettività.

Di qui la necessità di utilizzare un modello completo di Acb che, partendo dall'analisi finanziaria, consenta di quantificare correttamente i costi e i benefici dal punto di vista della collettività, tenendo conto sia delle imperfezioni del mercato, sia della presenza di esternalità.

E' importante sottolineare da subito che nello svolgimento dell'Acb è necessario verificare, in primo luogo, i costi e i benefici della situazione preesistente alle opzioni di regolazione proposte. Si parte, infatti, dal presupposto che la prima opzione possibile è quella di non introdurre una nuova regolazione (c.d. opzione zero), di non fare nulla (*do nothing*).

Solo qualora esista un differenziale positivo tra le varie opzioni e l'opzione zero in termini di benefici netti (benefici-costi), allora tale differenziale misura, per ciascuna opzione sottoposta ad analisi, il valore dei benefici netti sociali creati dalla regolazione introdotta. In altri termini, l'opzione zero costituisce, nel suo sviluppo temporale, la pietra di paragone rispetto alla quale ordinare le diverse opzioni sottoposte a valutazione con l'Acb.

Rispetto alle necessità di valutazione d'impatto dell'AIR, l'Acb è quindi uno strumento tecnicamente completo e perciò teoricamente preferibile ad ogni altro. Al tempo stesso, tuttavia, proprio questa completezza rende l'utilizzo di questo strumento spesso oneroso sul piano pratico, consigliandone un uso non indiscriminato, ma limitato agli interventi con impatti particolarmente significativi. Inoltre, da un punto di vista metodologico, deve essere segnalata da un lato, la centralità dell'analisi riferita all'opzione zero, dall'altro, la considerazione che, proprio per quanto detto in precedenza, l'analisi costi-benefici è un procedimento complesso ed è opportuno che venga impostato già in sede di elaborazione delle opzioni.

3.6.1 I principali elementi dell'Acb

Nell'AIR l'Acb si applica per valutare gli effetti delle opzioni in termini di costi e benefici per la collettività¹¹.

a) Il primo passo dell'analisi consiste quindi nell'identificare le categorie di soggetti che parteciperanno ai costi ed ai benefici. Questa fase è equiparabile all'identificazione – nell'AIR – dei soggetti coinvolti dall'intervento regolativo (come destinatari diretti o indiretti e come amministrazioni).

consumo. Si tratta di beni che, spesso a causa di fenomeni di *free-riding*, non sono offerti dal mercato in quantità sufficienti. Dai beni pubblici vanno distinti i c.d. *beni di merito*, cioè dei beni intrinsecamente privati ma trattati come se fossero beni pubblici, sulla base di giudizi di valore (es. l'istruzione e la sanità).

b) Vanno quindi individuate, per tutte le categorie di soggetti di cui al punto precedente, le tipologie di costo e beneficio ipotizzabili. Tra i costi, ci saranno senz'altro costi direttamente legati alle disposizioni contenute nelle opzioni (ad es.: spese previste per l'adeguamento di processi produttivi, imposte e bolli introdotti dall'intervento, spese di gestione del procedimento, etc.); tuttavia, alcune categorie di costo potranno derivare anche da aspetti non direttamente ricollegabili a tali prescrizioni (ad esempio, la perdita di quote di mercato, o un impatto ambientale negativo, etc.). Le categorie di benefici – ancora più di quelle dei costi – raramente avranno una specificazione direttamente riconducibile ai contenuti delle opzioni.

c) I costi ed i benefici individuati al punto precedente vanno quantificati. Si tratta di una quantificazione non ancora (necessariamente) monetaria, bensì dimensionata sulla natura del costo o del beneficio e sul numero dei soggetti che parteciperanno presuntivamente al vantaggio o allo svantaggio. Ad esempio, se una voce di beneficio dovesse riguardare il tempo risparmiato a seguito dell'aumento dell'offerta di servizi (come nel caso “Trasporti”), la sua quantificazione richiederebbe una stima del tempo medio risparmiato (es. n. di ore) per tutti i potenziali utenti del servizio.

d) Tutti i costi e tutti i benefici già quantificati nelle rispettive unità di misura devono essere espressi in termini monetari. Si tratta, quindi, di una trasformazione in numerario, che rende omogenee le grandezze da confrontare.

e) Costi e benefici vanno confrontati, sia all'interno della singola opzione di intervento che tra queste. Poiché, in genere, gli effetti delle opzioni si dispiegano in più anni, ciò presume la scelta sia di un orizzonte temporale entro il quale procedere al confronto, sia di un tasso di sconto da applicare a costi e benefici distribuiti nel tempo, per renderli confrontabili ad oggi. I risultati del confronto all'interno della singola opzione vengono espressi con un indicatore sintetico (generalmente viene utilizzato allo scopo il Van – valore attuale netto), mentre i confronti tra opzioni prevedono il confronto dei rispettivi Van. Per maggiori approfondimenti, si rimanda al par. 3.6.3.4.

f) L'ultima fase dell'AcB prevede che si verifichi la bontà dei risultati ottenuti attraverso un'analisi di sensibilità (*sensitivity analysis*), che serve a determinare i margini di errore sulle ipotesi che si possono mantenere senza inficiare né il segno del saldo tra benefici e costi all'interno della singola opzione, né la “graduatoria” tra opzioni ottenuta in base ai saldi medesimi (vedi par. 3.6.5).

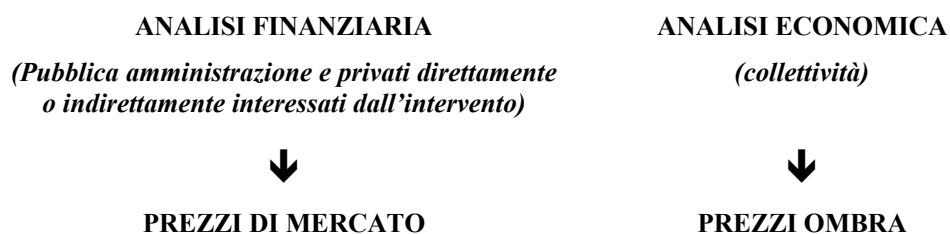
Lo svolgimento dei passi logici indicati nei sei punti precedenti consente, nel caso dell'AIR, di ottenere una stima degli impatti della regolazione senza fare ricorso ad ulteriori strumenti analitici.

¹¹ E' molto importante tenere bene a mente che il punto di vista dell'AcB è sempre quello della collettività nel suo complesso.

Più precisamente, i passaggi precedenti si realizzano durante le due fasi di cui si compone l'analisi costi-benefici: l'analisi finanziaria e l'analisi economica.

3.6.2 *Distinzione tra analisi finanziaria e analisi economica*

L'analisi costi-benefici inizia sempre con l'analisi finanziaria, che consiste nella valutazione degli effetti dell'opzione per ogni categoria di destinatari. Essa prosegue con lo svolgimento dell'analisi economica, con la quale si valutano i costi e benefici derivanti dall'intervento per la collettività nel suo insieme. Nello schema seguente si descrive la differenza tra le due ottiche: in ambito finanziario la valutazione avviene utilizzando i prezzi di mercato; nell'analisi economica, invece, diventa necessario ricorrere ad un diverso sistema di prezzi, detto dei "prezzi ombra".



Quindi, nell'ambito della misurazione degli effetti (o impatti), è importante operare una chiara distinzione tra aspetti finanziari ed economici. Nel contesto logico e terminologico della valutazione dei costi e dei benefici, si considera **finanziario** tutto ciò che attiene i privati e le amministrazioni viste nella prospettiva di gestori di risorse e fornitori di servizi che vengono venduti ai prezzi di mercato (non perfettamente concorrenziali), mentre è **economico** (o sociale) ogni aspetto che ha per beneficiario ultimo la collettività e che viene misurato con prezzi che possono anche differire da quelli di mercato, in quanto tengono conto delle esternalità e delle distorsioni del mercato (prezzo ombra). In sostanza, la distinzione riguarda il soggetto rispetto al quale viene misurato l'impatto. L'analisi finanziaria valuta costi, risparmi di costo e "ricavi" sotto il profilo dei trasferimenti di valore (ai prezzi di mercato) che l'intervento produce, mentre l'analisi economica si preoccupa di considerare come l'intervento modifichi il livello di benessere della collettività.

Le due analisi sono complementari: l'analisi economica muove necessariamente dai risultati dell'analisi finanziaria.

I benefici (effetti positivi) per la collettività non considerati nell'analisi finanziaria sono stati, ad esempio: l'ampliamento dell'offerta di servizio (Caso Trasporti), la maggiore sicurezza degli impianti a norma (Caso Carburanti), la "liberazione" di risorse pubbliche – il personale delle ASL – da compiti amministrativi a vantaggio quindi di un miglior servizio all'utenza (Caso Sanità)

Gli aspetti finanziari considerati nei casi citati invece hanno riguardato anzitutto i costi per la gestione dell'intervento da parte dell'amministrazione (nelle diverse opzioni), quindi i costi di adeguamento previsti dall'intervento (impianti automatici nel caso "Carburanti", nuovi mezzi e relative spese gestionali nel caso "Trasporti", il presumibile mutamento dei prezzi dei beni a gara nel caso "Sanità"), quindi le prospettive di mercato dei soggetti coinvolti nell'intervento.

Quelli citati non sono gli unici casi in cui sono stati stimati elementi riconducibili all'analisi economica e finanziaria, per il cui approfondimento si rimanda ai materiali presenti nel sito web¹².

Tutte queste analisi – indispensabili per circostanziare l'intervento – rappresentano solo un presupposto per l'analisi economica, e non entrano in essa *tout court*, bensì con opportuni accorgimenti e modifiche.

In genere, per capire se un effetto dell'intervento va qualificato come finanziario o economico, è di grande aiuto abituarsi a "pensare in termini di autorità pubblica", che è preposta per definizione alla salvaguardia e alla tutela del benessere del cittadino. Tutto quanto peggiori, o viceversa agevolati, la "qualità della vita" (in termini molto generali) assume una connotazione economica.

E' chiaro che molti aspetti economici sono solo una "traduzione" di voci finanziarie, mentre altri hanno una natura peculiare e molto spesso – come si è visto – di non facile individuazione.

La riduzione di prezzo per i beni soggetti a nuove procedure di gara (caso "Sanità") riveste evidentemente tanto un carattere finanziario (minori uscite per l'amministrazione) che economico (risparmio di risorse a vantaggio della collettività). E' evidente che a ciò corrisponderanno minori profitti per le aziende che oggi forniscono tali beni. Ma questo aspetto finanziario è del tutto indifferente ai fini dell'AIR, a meno che non sia di dimensioni tali da configurare un problema sociale¹³.

3.6.3 *Analisi finanziaria*

Come si è già detto, prima di considerare gli effetti economici dell'intervento, va comunque eseguita un'analisi finanziaria su tutti i soggetti coinvolti, in quanto questa costituisce un presupposto indispensabile per la determinazione dei costi e dei benefici economici.

L'analisi finanziaria comprende quindi gli effetti immediati (e di mercato) che l'intervento produce sull'amministrazione, sui destinatari diretti e su quelli indiretti.

Ad esempio, nei casi trattati, effetti finanziari sono stati: la riduzione del prezzo di alcuni beni sanitari, dovuta alla maggiore concorrenza introdotta dal meccanismo proposto dall'intervento,

¹² Cfr. ad es. le AIR "Regolazione dell'attività di piercing e tatuaggio", "Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili", "Regolazione dell'attività di pescaturismo" etc.

¹³ Se così fosse, significherebbe che esiste comunque un problema di mercato, in quanto il soggetto pubblico sussidia indirettamente il privato (attraverso il pagamento di prezzi troppo elevati e non equi).

nonché il minor costo di personale per la gestione degli appalti da parte delle ASL (gare unificate); il nuovo costo di adeguamento degli impianti di distribuzione di carburante, gravante sui gestori (Caso Carburanti), i costi di procedura per la pubblica amministrazione connessi all'introduzione dell'assegno per la vita indipendente (AIR) “*Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili*” – d’ora in poi caso “Disabili”).

L’analisi finanziaria richiede di prendere in considerazione le singole categorie di soggetti coinvolti e di esaminare per ciascuna di esse il costo (o il risparmio) che verranno a sostenere per tutta la durata dell’intervento. Vi saranno quindi costi o risparmi *una tantum* (come l’adeguamento qualitativo dei distributori di benzina) e costi o risparmi ricorrenti (come il prezzo pagato annualmente per i beni soggetti a gara unificata).

E’ perciò indispensabile ricostruire la procedura che ogni categoria di soggetti coinvolti dovrà seguire dopo l’intervento, per confrontarla con quella attualmente in vigore. In alcuni casi (come quello dell’amministrazione o di soggetti destinatari chiamati ad ottemperare ad obblighi normativi), la procedura ha un significato formale ben preciso e definito, che si traduce nell’applicazione operativa delle prescrizioni regolamentari dell’intervento. In altri casi, la procedura non deriva da obblighi, bensì da comportamenti indotti dalle leggi di mercato (nel caso “Trasporti”, è ipotizzabile una riduzione dei ricavi da parte degli operatori programmati¹⁴, a seguito di una maggiore concorrenza: la riduzione dei ricavi non è una procedura, ma un effetto di mercato).

3.6.3.1 Costi interni per l’amministrazione

I costi o i risparmi di costo dell’amministrazione richiedono perciò la *rilevazione delle procedure e dei costi interni* del procedimento attualmente in vigore, da confrontarsi successivamente con la progettazione delle procedure e la stima dei relativi costi connessi a ciascuna opzione di intervento.

L’analisi delle procedure dell’opzione zero e delle opzioni alternative a questa richiede un approccio metodologico omogeneo, benché la prima sia fondata su una situazione reale e quindi misurabile oggettivamente e la seconda su ipotesi di funzionamento meno certe.

I “passi” necessari per l’individuazione, e possibilmente la quantificazione, dei costi organizzativi sopportati dall’amministrazione nella situazione attuale o nell’ipotesi di una nuova opzione di intervento richiedono:

1. l’individuazione delle *amministrazioni coinvolte* e delle *attività amministrative* connesse all’attuazione del procedimento normativo;

2. l'individuazione delle *unità organizzative impiegate* nell'espletamento delle attività correlate al procedimento, comprensiva della descrizione delle funzioni e mansioni elementari necessarie;
3. la descrizione analitica delle *procedure* connesse all'espletamento delle attività correlate al procedimento¹⁵. E' opportuno che l'analisi delle attività venga svolta attraverso la predisposizione di un diagramma di flusso, che ricostruisca i singoli passaggi richiesti dalla prescrizione regolativa e che attribuisca ad ogni passaggio opportuni indici, che quanto meno comprendano *tempi di esecuzione, tempi di attraversamento, risorse*;
4. la somma delle *risorse* attualmente disponibili (per il procedimento esistente) o stimate (per le opzioni di intervento) e dei fabbisogni di eventuali risorse aggiuntive necessarie (umane, di materiali, di supporto esterno);
5. il calcolo – sulla base dei punti precedenti – dei costi complessivi dell'opzione di intervento¹⁶.

In relazione alla determinazione dei costi interni, vanno distinte:

- una fase di attuazione che si caratterizza per la presenza di attività organizzative temporanee (riorganizzazione di uffici, ridefinizione di funzioni e compiti, creazione di nuovi centri di imputazione di funzioni), nonché per l'eventuale attivazione di tipologie di costo riconducibili alla categoria costi di investimento (una tantum);
- una fase di gestione comprende invece l'esame delle attività a regime connesse al nuovo intervento normativo (ricorrente).

La ragione di questa distinzione risiede nella circostanza che, in alcuni casi, un intervento normativo particolarmente impegnativo nella fase di attuazione può comportare un alleggerimento di alcune attività amministrative nelle successive fasi di gestione e controllo dell'osservanza.

Successivamente, si procede alla stima del differenziale di costi tra la situazione attuale e ciascuno scenario organizzativo derivante dall'applicazione dell'opzione di intervento. Il differenziale deve essere calcolato rispetto a ciascuno dei passi della procedura relativa all'opzione in esame, in modo da evidenziare in maniera *puntuale* le possibili criticità organizzative.

Il differenziale complessivo correlato ad ogni opzione rappresenta l'insieme degli adeguamenti necessari per la realizzazione della medesima. Esso viene espresso in termini di risorse (finanziarie, umane, formative, etc.), che a propria volta sono riconducibili ad aspetti di costo.

¹⁴ Gli operatori programmati dei trasporti pubblici locali sono gli ex titolari di concessione, attualmente prorogata o trasformata in contratto di servizio, che ricevono dalla regione o dagli enti locali un contributo in funzione del livello di servizio effettuato (programmato dalla regione).

¹⁵ Tra le attività possono essere eventualmente comprese anche quelle necessarie a monitorare l'intervento, sia rispetto alla sua gestione che alla sua ottemperanza da parte dei soggetti destinatari.

3.6.3.2 Costi di conformità e costi aggiuntivi

I costi di conformità per i destinatari diretti – in genere – sono esplicitamente indicati per il tipo di intervento che si intende proporre (ad esempio, il costo di un'autorizzazione rispetto ad una licenza è fissato dall'autorità competente), oppure sono stimabili con buona precisione sulla base di prezzi di mercato (ad esempio, l'adeguamento dei distributori di benzina con piazzole automatiche avrà un costo pari all'acquisto e installazione delle piazzole stesse).

Vi sono però costi “nascosti” (ad es.: presentazione della documentazione e costo di bollo della medesima) che la prescrizione regolamentare può non indicare direttamente, ma che vanno considerati generalmente nell'esame dei costi della procedura. Così, ad esempio, nel caso dei Trasporti, gli eventuali nuovi gestori di linee extraurbane potranno entrare nel mercato solo dopo aver presentato la relativa domanda.

Le più comuni **tipologie di costi di conformità** comprendono:

- i. oneri amministrativi (compilazione di moduli, obblighi di comunicazione, registrazione, etc.) connessi all'istituzione e alla gestione di processi introdotti dall'intervento regolativo¹⁷;
- ii. imposte, tasse, canoni, corrispettivi per autorizzazioni o licenze, altri tipi di esborsi monetari versati ad autorità pubbliche;
- iii. costi derivanti dall'obbligo di modificare i processi di produzione, trasporto, commercializzazione dei prodotti;
- iv. costi di sostituzione di materie prime, impianti, macchinari e attrezzature non in regola con la nuova disciplina;
- v. costi contabili a fronte di invendibilità o deprezzamento di scorte;
- vi. costi di adeguamento derivanti da modifica di comportamenti abitudinari, da sostituire con comportamenti obbligatori – introdotti dall'intervento regolativo – richiedenti più tempo, energia, attenzione.

Nel caso “Carburanti” i costi di conformità per i destinatari comprendono quelli connessi alla richiesta per l'avvio, l'ampliamento o l'adeguamento dell'attività di distribuzione di carburante (oneri amministrativi, perizie, domanda di licenza, iscrizione al registro delle imprese) nonché – in alcune opzioni – analoghe richieste per l'avvio di attività commerciali collaterali.

Nel caso “*Disciplina del settore energetico - Efficienza energetica in edilizia*” (di seguito Caso “Energia”) un esempio di costo di conformità è legato all'obbligo di certificazione energetica degli

¹⁶ I costi interni da considerare per le opzioni sono da intendersi come *costi netti*, al netto cioè di eventuali risparmi derivanti dall'eliminazione o modifica di attività svolte dall'amministrazione nella situazione corrente.

edifici nel caso di compravendita o locazione (con un impatto differente, essendo nel secondo caso sufficiente una mera autocertificazione).

Invece, i costi aggiuntivi – per definizione – non sono compresi esplicitamente nelle opzioni di intervento, ma sono costi non evitabili per chi voglia fare ingresso o restare nel mercato di riferimento. Essi sono originati dalla “acquisizione di risorse ulteriori”, che risultano indispensabili nella nuova configurazione del mercato determinata dall’intervento, o da perdite causate dalla modificazione della configurazione stessa.

La natura dei costi aggiuntivi è quella di non dipendere dalla “filosofia” dell’intervento, bensì dalle conseguenze di questo. Per tale ragione, essi sono più legati agli aspetti di funzionamento del mercato che alle prescrizioni amministrative tracciate dall’intervento stesso.

Ad esempio, nel caso “Trasporti” i soggetti che vogliono avvalersi della facoltà di offrire un servizio non programmato, dovranno sopportare costi aggiuntivi (se non altro in termini di costo-opportunità) per adeguare le proprie attrezzature al livello di servizio che intendono offrire¹⁸. Parimenti, gli operatori già presenti nel mercato potranno dover fronteggiare costi dovuti alla riduzione dei passeggeri (mancato ricavo).

Nel caso “Carburanti” i costi aggiuntivi riguardano la (teorica) spesa per la maggiore percorrenza sopportata in media dai conducenti per raggiungere i distributori di benzina (ridotti nel numero) e l’aumento del tempo del rifornimento, considerate le procedure di pagamento alla cassa e non più all’erogatore.

Nel caso “Energia” i costi aggiuntivi derivano dalla necessità di adeguare i materiali utilizzati per la costruzione e ristrutturazione degli edifici alle nuove soglie di consumo imposte dalle opzioni.

Nel caso “Piercing”, i costi aggiuntivi riguardano la necessità per gli operatori esistenti di adeguamento ai requisiti strutturali dei locali e ai requisiti igienico-sanitari imposti dalle opzioni.

Nell’AIR “*Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private*” (di seguito caso “Veterinari”) costi aggiuntivi per gli operatori esistenti sono rappresentati dall’obbligo previsto dalle opzioni di adeguare targhe e insegne alla tipologia di struttura veterinaria di appartenenza.

3.6.3.3 *La valutazione dei benefici finanziari*

Nell’analisi finanziaria dell’intervento non si può parlare propriamente di benefici sociali, in quanto tale categoria è propria ed esclusiva dell’analisi economica. Nondimeno, dall’analisi finanziaria

¹⁷ Tra gli oneri amministrativi vanno computati anche i costi di eventuali intermediari utilizzati per conformarsi alla nuova regolazione. Il costo dell’intermediazione burocratica può rappresentare una parte rilevante degli oneri amministrativi complessivi.

possono emergere ricavi e riduzioni di costo (in genere per l'amministrazione e per i destinatari diretti) che naturalmente vanno contabilizzate tra gli effetti dell'intervento stesso.

Nel caso "Sanità", ad esempio, alcune delle opzioni considerate prevedono una netta riduzione dei costi a carico dell'amministrazione, sia in termini di prezzo pagato per quantità acquistate che in termini di minore impiego di personale addetto alle gare d'appalto. Si liberano così delle risorse finanziarie, che nel primo caso sono reali (minore esborso monetario effettivo da parte della PA) e nel secondo "virtuali", ma non per questo meno concrete (valore del lavoro degli addetti delle ASL, che possono essere adibiti ad altri compiti senza aggravio di costi).

Tuttavia, il "beneficio" che, nell'esempio, l'amministrazione trae dall'introduzione dell'intervento normativo non è ancora un beneficio economico, ma va "tradotto" in tal senso per mezzo della trasformazione economica delle grandezze finanziarie (sul punto e, più in generale, sull'analisi economica, cfr. par. 3.6.4).

3.6.3.4 Valutazione comparata dei costi e dei benefici delle opzioni: Van e Tir finanziario

Il Valore Attuale Netto (Van) è uno dei principali indicatori utilizzati in ambito economico, che sintetizza la convenienza di un intervento esprimendo in un singolo valore il "saldo" tra una serie di costi e di corrispondenti "ricavi" (o costi negativi) entrambi distribuiti nel tempo.

Il Van considera quindi varie voci di costo che si verificano in un prefissato arco temporale e le voci di ricavo (o introito) del medesimo arco; quindi le somma con un particolare procedimento, che richiede che tutti i costi e tutti i ricavi siano prima ricondotti alla data attuale (solo così, infatti, sono confrontabili)¹⁹.

Il Van serve a tener conto del fatto che una somma di denaro ha un valore diverso a seconda che essa sia disponibile oggi o in un determinato futuro. Valori monetari più lontani nel tempo hanno un peso minore di valori vicini. In particolare, ciò porta a "preferire" introiti più prossimi ad introiti di eguale valore ma più lontani ed a comportarsi in modo diametralmente opposto nei confronti degli esborsi. Quindi, utilizzando il Van, è possibile calcolare il valore ad oggi degli effetti dell'opzione. In particolare, sulla base della formula esposta in figura, sono attualizzati, ad un determinato tasso di sconto, i benefici netti (B - C) che l'opzione regolatoria dovrebbe produrre nell'arco temporale di riferimento.

¹⁸ A questo proposito, nel corso di questa analisi è stata svolta un'indagine *ad hoc*, per determinare il costo complessivo d'ingresso nel mercato dei potenziali destinatari indiretti dell'intervento

¹⁹ Una definizione rigorosa del Van, dei suoi ambiti e dei suoi limiti applicativi è rintracciabile in qualsiasi manuale di Finanza aziendale. Con maggiore approfondimento teorico e metodologico, il Van viene trattato anche nei manuali di Matematica finanziaria.

$$VAN (= P) = \sum_{i=1}^n \left[\frac{(B_i - C_i)}{(1+r)^i} \right]$$

Definizione: il Van è un grandezza che esprime il valore attuale di una serie di flussi di entrate (benefici) e uscite (costi), che si verificano in un dato periodo di riferimento, scontati ad un dato tasso di rendimento.

Il Tir (Tasso Interno di Rendimento), invece, rappresenta un indicatore sintetico di redditività e si ottiene dall'algoritmo con cui si calcola il Van (vedi figura). In sintesi, il Tir è quel tasso che azzerava il Van. Infatti, al crescere del tasso di sconto diminuisce il Van, in quanto i benefici netti vengono scontati ad un tasso maggiore (quando il Van è uguale a zero significa che i benefici dell'opzione pareggiano i costi, ma non si produce un surplus).

$$VAN (= P) = \sum_{i=1}^n \left[\frac{(B_i - C_i)}{(1+r)^i} \right] = 0$$

Definizione: il Tir è quel tasso "incognito", se esiste, che consente il pareggio tra il valore attuale delle entrate (benefici) e delle uscite (costi). Esprime la redditività periodale intrinseca dell'investimento (ovvero dell'opzione regolatoria).

Il Tir in altri termini rappresenta il tasso di interesse ("r" nella formula) che i benefici netti sono in grado di pagare ad un eventuale finanziatore che anticipi i costi della regolazione.

L'utilità del Tir sta nella sintesi che si ottiene, laddove appare immediata la redditività relativa delle diverse opzioni (5%, 7%, etc.). Mentre il Van, essendo una grandezza assoluta (milioni di euro), da solo non è sufficientemente esplicativo della redditività della opzione; peraltro nella maggior parte dei casi il Van, proprio in quanto grandezza assoluta, tende ad avvantaggiare le opzioni che hanno una entità assoluta maggiore di benefici e costi, indipendentemente dalla redditività dei benefici rispetto ai costi. Conseguentemente, si consiglia l'uso congiunto dei due indicatori.

L'utilizzo del Van richiede – ovviamente – l'individuazione di un soggetto destinato a sopportare i costi ed a beneficiare dei ricavi, nonché della determinazione (entro certi limiti arbitraria) del valore che si intende attribuire al fattore tempo.

Come sarà meglio specificato tra breve, nell'AIR il calcolo del Van riguarda gli aspetti economici e non solo quelli finanziari, e come tale prende il nome di Vane (valore attuale netto economico). Il Vane è quindi il saldo, riportato al valore di oggi, tra benefici e costi sociali dell'intervento.

3.6.4 I principali passaggi dall'analisi finanziaria all'analisi economica

Secondo l'analisi costi-benefici non sempre le entrate private misurano adeguatamente i benefici sociali e le uscite private i costi sociali. Le entrate e le uscite possono (devono) essere corrette in modo che la differenza tra di loro rifletta adeguatamente il benessere della società nel suo

complesso. Tale correzione avviene attraverso il passaggio dall'analisi finanziaria a quella economica.

L'analisi economica – come si è detto – muove dai risultati dell'analisi finanziaria, nel senso che ne fa uso per trasformare i valori finanziari in valori economici. Ma, in aggiunta a ciò, essa deve considerare anche i costi ed i benefici che nell'analisi finanziaria non vengono presi in considerazione, in quanto non danno luogo a movimenti monetari per nessuna delle categorie di soggetti coinvolti nell'intervento.

Nella valutazione dei costi e dei benefici sociali, l'analisi economica si fonda, rispettivamente, sui concetti di costo opportunità delle risorse impiegate e di disponibilità a pagare.

a) La valutazione dei benefici ed il concetto di disponibilità a pagare

La valutazione dei benefici nell'analisi economica è svolta ricorrendo al concetto di **disponibilità a pagare**²⁰, ovvero alla quantità di ricchezza che un individuo sarebbe disposto a spendere per ottenere una unità in più di un bene o servizio. Laddove il mercato operi in regime di concorrenza perfetta, il prezzo è esattamente pari alla disponibilità a pagare, per cui esso può essere utilizzato per la stima dei benefici collettivi. Laddove, però, come normalmente accade, i mercati non operano in concorrenza perfetta o non esistono affatto (come nel caso di beni quali la salute, l'ambiente, ecc., detti beni "extra-mercato"), il ricorso ai prezzi di mercato può distorcere le scelte.

Box 9 Esempio – Inquinamento acustico

Un esempio classico di disponibilità a pagare è quello dell'inquinamento acustico. In un determinato contesto territoriale esso può costituire un "dato di fatto" preesistente o può insorgere improvvisamente (ad esempio per la costruzione di una strada).

Un intervento che riduca l'inquinamento acustico troverà certamente il favore dei cittadini. Se ad esempio il costo della riduzione (attraverso l'installazione di pannelli insonorizzanti ai lati della strada) costa 1 Meuro, è necessario verificare se il beneficio che arreca sia almeno equivalente al denaro pubblico speso. Nell'esempio, i modi per verificarlo sono molteplici: si può confrontare – dopo un certo tempo – il prezzo delle abitazioni nella zona rispetto a quello di abitazioni simili in zone prive di inquinamento²¹; si può chiedere direttamente agli abitanti della zona in questione quanto sarebbero disposti a sborsare di tasca propria per installare i pannelli; si può calcolare il danno presuntivo attuale (in termini di perdita di sonno, di stress, etc.), monetizzarlo, e infine utilizzare il suo valore come beneficio a fronte della cessazione del fattore di disturbo.

²⁰ Parimenti, si fa ricorso al concetto di *disponibilità ad accettare* per indicare la quantità di ricchezza che si richiede per accettare un disagio o, comunque, per sostenere un costo. Si noti che la disponibilità a pagare può essere non nulla anche per i beni e servizi che, al momento, sono ricevuti gratuitamente. Le tematiche relative al problema dei costi e dei benefici "nascosti" (*hidden*), che cioè vengono sostenuti (o goduti) senza il versamento di un corrispettivo monetario, sono trattate sotto il profilo di teoria economica nei manuali di Politica economica. Il problema della redistribuzione dei costi e benefici nascosti (e dell'applicazione del principio di indennizzo) interessa anche il campo della Scienza delle finanze.

²¹ Il metodo che prevede di stimare la disponibilità a pagare non attraverso una domanda posta direttamente bensì dall'osservazione di un comportamento si dice delle preferenze rivelate.

Le difficoltà di calcolo nell'Acb riguardano, in particolare, la quantificazione e la monetizzazione dei benefici, in quanto essi molto spesso appartengono a categorie per le quali non esiste un mercato di scambio (ad esempio: le varie manifestazioni di "qualità della vita", come la disponibilità di aria salubre, la diminuzione dell'inquinamento acustico, il miglioramento estetico e/o funzionale del paesaggio urbano, la salvaguardia ambientale, la tutela della salute, etc.).

Nei casi trattati dal 2001 ad oggi, la difficoltà di attribuire un valore monetario ad alcune categorie di beneficio si è spesso rivelata forte, stanti i tempi a disposizione per l'effettuazione dell'analisi.

Nei casi "Trasporti" e "Carburanti" i benefici qualitativi di difficile quantificazione (primo problema) e monetizzazione (secondo problema) erano collegati all'aumento dell'offerta per l'utenza. Al termine delle indagini, la stima ottenuta del beneficio potenziale sarebbe incorsa in un ulteriore problema di affidabilità, essendo basata non su di un servizio esistente, bensì ipotetico (del quale cioè i passeggeri non potevano giudicare in anticipo i parametri qualitativi). Così, nel caso "Trasporti", la possibilità astratta di un aumento delle linee disponibili e/o della frequenza delle corse, a seguito di un intervento deregolatorio, si è potuta esprimere solo come un "beneficio certo", ma non quantificabile, mancando in questo caso un concreto piano di offerta, che si sarebbe reso disponibile solo a fronte di precisi impegni da parte dei potenziali nuovi operatori del settore, a loro volta correlati alla domanda accertata. Nel caso "Carburanti", benché la disponibilità di servizi aggiuntivi rispetto al solo rifornimento di benzina costituisca un vantaggio, non è stato possibile fornirne una misura monetaria (ciò avrebbe richiesto un'indagine campionaria *ad hoc*, svolta con tecniche specifiche e mirate).

Anche rispetto al caso "Disabili", per alcuni benefici, quali il miglioramento della qualità della vita, non si è proceduto ad una valutazione monetaria, limitandosi ad un'elencazione qualitativa delle motivazioni che suffragavano tale affermazione.

Box 10 Esempio – Caso "Definizione dei criteri di diniego per il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma"

In questo caso la monetizzazione del beneficio correlato al risparmio di tempo su di una singola linea di servizio avrebbe richiesto:

- la definizione dell'esatta configurazione dell'orario sulla linea, una volta aperta la medesima alla concorrenza (configurazione difficilmente stimabile *ex ante*, in quanto lasciata per definizione al mercato);
 - la stima dei passeggeri addizionali sulla linea (stima non ottenibile se non con ricerche di campo molto approfondite, peraltro non effettuabili senza la configurazione esatta dell'orario);
 - la stima del valore del tempo per i passeggeri addizionali (anch'essa ottenibile con indagini di campo su un campione stratificato per tipologia di passeggero). In alternativa, una stima sulla disponibilità a pagare dei passeggeri potenziali per il nuovo servizio, sempre con l'orario completo già disponibile.
-

Diverse AIR hanno richiesto la valutazione di alcuni benefici di natura economica: nel box seguente sono sintetizzate alcune metodologie seguite in questi casi.

Box 11 Esempio – La valutazione dei benefici nei casi AIR

Occorre sottolineare che, nell'ambito della valutazione economica di alcuni interventi regolativi, specie in campo sanitario o ambientale, la monetizzazione dei benefici può essere particolarmente difficile.

In assenza di stime monetarie, può essere utile seguire la logica che sta alla base dei c.d. “*valori di rovesciamento*”, che tendono a individuare quale entità dovrebbe assumere il beneficio per giustificare l'opzione alternativa. Si considerino i seguenti esempi tratti dai casi dalle AIR effettuate.

AIR “Regolazione dell'attività di piercing e tatuaggio”. Nel caso in questione, non esistevano dati circa il numero e la tipologia di malattie associate direttamente ed esclusivamente alle attività da regolare. I passaggi per il calcolo sono stati i seguenti:

- a) valutazione del totale dei costi dell'opzione (costi di adeguamento + costi per la P.A.);
- b) calcolo del valore attuale dei costi di cui al punto a);
- c) stima del costo medio annuo di un'epatite (di tipo B e C, acuta e cronica) nella regione Toscana. In effetti, il principale (nel senso di più serio) rischio per la salute connesso ad una scorretta attività di piercing-tatuaggio è legato ai virus HBV ed HCV. Nella stima del costo medio di un caso di epatite si è tenuto conto sia dei costi diretti (costi sanitari, degenze, medicinali) che indiretti (reddito perso a causa della malattia);
- d) calcolo del valore attuale dei costi di cui al punto c);
- e) calcolo del valore di rovesciamento dato dal rapporto tra i due valori attuali (di cui al punto b) ed al punto d)): esso indica il n. di casi di epatite che sarebbe necessario evitare per “giustificare” i costi imposti alla collettività dall'opzione. Viste le incertezze legate al calcolo dei costi unitari annui di un caso di epatite, i calcoli effettuati non mirano ovviamente ad individuare dei valori precisi, ma a fornire quanto meno un'indicazione di massima sull'ordine di grandezza degli effetti positivi e negativi dell'opzione esaminata.

AIR “Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili”. L'opzione regolatoria prevedeva l'erogazione di contributi economici ai disabili gravi (18-64 anni), alternativi all'assistenza diretta e al ricovero in istituto. Nell'analisi si è proceduto alla quantificazione del beneficio rappresentato dal valore dei posti letto “liberati”. Infatti, tale elemento potrebbe comportare una minore necessità di investimenti in strutture di ricovero, ovvero, a parità di investimenti, un aumento dell'offerta di posti letto (fattore che può spiegare la sua efficacia anche per i soggetti con più di 65 anni di età, i quali, notoriamente, esprimono un maggior bisogno in tal senso).

In particolare, l'analisi economica è stata effettuata con diverse ipotesi, per valutare proprio i possibili impatti connessi alla valorizzazione di tale beneficio: le due opzioni hanno evidenziato lo stesso livello di costo con un valore di ciascun posto letto liberato ridotto di circa il 60% rispetto al presumibile costo d'investimento (necessario per realizzare un posto letto). La procedura è così sintetizzabile:

- a) valutazione dei costi dell'opzione zero (costi di erogazione dei servizi attualmente erogati, costi di procedura e costi di opportunità);
- b) valutazione dei costi dell'opzione alternativa (costi di erogazione del nuovo contributo economico, costi di procedura, costi di opportunità e benefici rappresentati dai risparmi di costo connessi ai soggetti che optano per il contributo economico, in alternativa ai servizi già erogati);
- d) determinazione, anno per anno, dei differenziali tra l'opzione alternativa e l'opzione zero;
- e) valorizzazione del beneficio connesso al valore dei posti letto liberati ad un livello tale da verificare la tendenza a zero del Tir differenziale tra le due opzioni.

In sostanza, con tale procedura i costi tra le due opzioni risultavano sostanzialmente analoghi a patto che ai posti letto liberati fosse riconosciuto quel preciso valore (stimando l'esistenza di una data disponibilità a pagare), prescindendo da quei benefici non quantificati da un punto di vista monetario che presentava comunque l'opzione alternativa²².

²² A riguardo, occorre segnalare la migliore qualità della vita del soggetto disabile, che permane nel proprio contesto familiare, la riduzione delle liste d'attesa, l'aumento della concorrenza connesso alla libertà di scelta tra fornitori

Ovviamente, la quantificazione di tale beneficio ha un valore puramente indicativo, in quanto non si realizza un effettivo flusso finanziario (a meno di una vendita a terzi di tali posti letto a quel valore), ma cerca unicamente di attribuire un dato valore ad un beneficio di natura prettamente economica.

AIR “Regolazione dell’attività di pescaturismo”. Dall’analisi è risultato che l’introduzione della pescaturismo comporta, tra i benefici, la salvaguardia delle risorse ittiche, in particolare, la riduzione del pescato. La monetizzazione di tale beneficio è stata ottenuta quantificando la riduzione di pescato medio giornaliero e poi valutando tale pescato al prezzo di mercato. Si è ipotizzato in questo modo che il beneficio per la collettività sia pari alla disponibilità dei consumatori a pagare per l’acquisto del pesce (“non pescato”). In realtà, tutte le volte che valutiamo un beneficio al prezzo di mercato (poiché, dal punto di vista economico, tale prezzo non rappresenta “esattamente” la disponibilità a pagare da parte dei consumatori), approssimiamo per difetto tale valutazione. Per calcolare esattamente la disponibilità a pagare dovremmo conoscere la curva di domanda e questo renderebbe l’analisi molto complessa. In ogni caso, una monetizzazione di questo tipo ha il vantaggio di essere piuttosto immediata anche se approssimativa.

Anche nel corso del caso “Energia” è stato necessario valutare benefici economici particolarmente significativi non inseriti nell’analisi finanziaria (in quanto relativi a beni non di mercato). Nello specifico, tra i benefici economici sono stati considerati quelli relativi alla minore produzione di CO₂ associata alle soglie di consumo previste nelle varie opzioni (di tali benefici è stata fornita anche una valutazione monetaria).

Lo stesso caso offre anche un esempio di correzione dei prezzi usati dall’analisi finanziaria a causa della loro inadeguatezza a rispecchiare correttamente il valore sociale delle risorse impiegate. In particolare, mentre nell’analisi finanziaria la valutazione dei risparmi di energia ottenuti grazie alle nuove soglie di consumo è avvenuta utilizzando i prezzi di mercato dell’energia stessa (con le opportune differenziazioni a seconda della tipologia di utenti e del tipo di combustibile utilizzato), nell’analisi economica tale valutazione è stata adeguata attraverso la correzione dei prezzi di mercato per tener conto sia dell’incidenza fiscale che delle inefficienze del mercato italiano (adottando come riferimento i prezzi medi registrati nell’UE).

Il computo dei benefici pone quindi sovente una serie di problemi, in quanto molti beni su cui incide la regolazione non hanno un mercato di riferimento, nel quale viene stabilito un prezzo di scambio.

b) La valutazione dei costi ed il concetto di costo-opportunità

Dal lato della determinazione dei costi, l’analisi economica ricorre al concetto di **costo-opportunità**, che corrisponde al valore di un fattore nel migliore impiego alternativo possibile.

Il motivo per cui il costo opportunità di un input rappresenta il suo valore sociale è che l’utilizzazione di una risorsa (per realizzare un’opzione) fa diminuire la sua disponibilità per la collettività ai fini di impieghi alternativi, per cui il suo costo è pari al *valore di rinuncia*.

accreditati (e quindi una migliore qualità del servizio), la diffusione omogenea nel territorio regionale (considerando il ruolo attivo esercitato dalla regione) e la potenziale emersione del lavoro nero.

Così come per la valutazione dei benefici, anche per i costi è vero che solo se il mercato è in concorrenza perfetta il prezzo di mercato (effettivamente osservato) è pari al costo opportunità delle risorse e, dunque, rappresenta il valore che la società attribuisce loro.

La grandezza tipica di cui si misura il costo opportunità è il tempo.

Ad esempio, il tempo richiesto per predisporre le pratiche necessarie al rilascio di un'autorizzazione ha un valore intrinseco che può essere paragonato a quello del medesimo tempo impiegato nell'attività produttiva per la quale si sta chiedendo l'autorizzazione stessa. Il valore varia naturalmente a seconda di quale sia il reddito del soggetto che prepara la documentazione. In prima approssimazione, quindi, il costo-opportunità del tempo si avvicina al valore della retribuzione del soggetto²³.

In ogni caso, risulta in genere molto più agevole calcolare approssimativamente il costo-opportunità (del tempo o di altre grandezze prive di un mercato di scambio) che quantificare i benefici immateriali, in quanto per i costi esistono più frequentemente mercati reali, simili od assimilabili a quello del fattore in oggetto.

Nella pratica dell'analisi economica, esistono infinite variazioni di metodo per la determinazione della disponibilità a pagare e per la determinazione dei prezzi ombra. Tutte cercano di approssimare nel miglior modo possibile, con tecniche diverse, i "prezzi di equilibrio concorrenziale" delle grandezze prive di mercato. Rimane però sempre valida l'osservazione contenuta nei due aspetti menzionati sopra: la riduzione del rischio di errore nella stima non è mai completa e comporta l'impiego di risorse a volte imponenti.

La "regola del pollice" in questo caso richiede, da una parte, di effettuare una valutazione preliminare dell'importanza della correttezza delle stime e, dall'altra, di considerare i costi che queste comportano.

Nelle AIR realizzate, l'impiego della "regola del pollice" ha sensatamente fatto decidere per un approfondimento meno spinto dei valori delle voci di costo e beneficio (come nel caso "Regolazione dell'attività di pescaturismo" – di seguito caso "Pescaturismo"), a vantaggio della disponibilità in tempi congrui di un risultato non troppo distante dal vero.

Ricapitolando, quindi, i passaggi da compiere per lo svolgimento dell'analisi economica dei costi e dei benefici comprendono:

²³ Per quanto riguarda la **valorizzazione del costo opportunità** è possibile segnalare alcune regole utili nella prassi operativa. Se un'opzione regolatoria impone determinati adempimenti ai destinatari, diretti o indiretti, e se quest'ultimi comunque già producono un proprio reddito, nella quantificazione si consiglia di utilizzare il reddito del settore di riferimento, ovvero, in alternativa, al pil pro-capite (regionale o sub-regionale, secondo la disponibilità dei dati). Tale regola può applicarsi, ad esempio, nel caso si voglia determinare il costo opportunità per presentare una domanda o per

1. l'identificazione delle voci di costo e beneficio afferenti alle diverse categorie di soggetti coinvolti, considerando anche effetti ulteriori non considerati nell'analisi finanziaria;
2. la trasformazione²⁴ dei costi e dei ricavi finanziari, già quantificati nell'analisi finanziaria, in costi e benefici economici (tra le correzioni più frequenti si ricorda quella relativa all'imposizione fiscale);
3. la stima – dove e quando possibile, anche utilizzando proxy – dei costi e dei benefici non aventi un prezzo di mercato attraverso l'individuazione di opportuni prezzi ombra;
4. il calcolo del saldo tra costi e benefici comparabili (cioè espressi in termini monetari);
5. il calcolo del Vane (vedi box seguente) in base ai flussi di costi e benefici negli anni considerati come “orizzonte temporale” dell'intervento. Al riguardo, il tasso di sconto utilizzato è detto “tasso sociale di sconto”.

Box 12 Esempio – Il flusso di cassa

Il flusso di cassa è una rappresentazione contabile dei costi e dei benefici di ogni opzione. In esso va riportato, per ogni anno considerato, il totale dei costi e dei benefici. Più precisamente, il flusso di cassa dell'analisi finanziaria indicherà il totale dei costi e dei ricavi finanziari per ogni categoria di destinatari, fornendo uno o più indicatori di convenienza finanziaria (es. Van e Tir). Nell'ambito dell'analisi economica, il flusso di cassa riporterà il totale annuo dei costi e benefici sociali, da cui derivare indicatori di convenienza economica (Vane e TIRE).

Uno schema generale del flusso di cassa dell'analisi economica si ricava dal seguente esempio (in cui i costi ed i benefici sono differenziali rispetto a quelli della situazione attuale):

Anni	Costi Sociali	Benefici Sociali	Saldo
1	100	-	-100
2	80	50	-30
3	50	100	50
4	50	120	70
5	50	120	70

Tasso sociale di sconto 5%

Vane € 33,18

partecipare ad un corso (in termini di ore lavoro perse). Inoltre, trattandosi di analisi economica, tali valori vanno depurati dell'incidenza fiscale e contributiva.

²⁴ Un esempio di tale trasformazione può riguardare il computo del **costo del lavoro** (che può riferirsi ai costi di procedura della pubblica amministrazione, dei privati, ma anche ai costi opportunità come segnalati in precedenza). Infatti, occorre precisare che a livello di analisi economica il costo del lavoro va depurato del cosiddetto cuneo fiscale - contributivo. Ciò è possibile semplicemente scontando il costo del lavoro di un'aliquota che, ragionevolmente, può rappresentare tale incidenza media.

I predetti passaggi comportano spesso una serie di difficoltà che possono a volte rendere impossibile una stima – anche solo accettabile – del saldo costi/benefici. Di ciò si è già trattato ampiamente nel presentare limiti e difficoltà dell’analisi costi-benefici.

A titolo riepilogativo, tra le difficoltà devono essere menzionate quanto meno:

- la possibilità che la quantificazione, in termini monetari, di alcune categorie di costo e/o beneficio risulti ardua, dati i tempi e le risorse assegnate all’analisi (per un’esemplificazione metodologica si veda il box seguente). Ciò comporta necessariamente che i risultati ottenuti non siano poi sommabili *in toto*, rendendo impossibile un saldo complessivo;
- le difficoltà di determinazione di un opportuno “tasso sociale di sconto” da applicare ai flussi economici previsti in entrata ed in uscita, ai fini del calcolo del Vane.

Box 13 Strumenti– Il modello utilizzato per il calcolo del Van e del Tir

Negli esempi seguenti sono sintetizzate alcune metodologie utilizzate per effettuare l’analisi costi-benefici.

Caso “Regolazione degli interventi di sostegno economico alla vita indipendente dei disabili”²⁵.

L’esempio seguente chiarisce la metodologia di funzionamento del Van e del Tir “economici” e i possibili ambiti di applicabilità nell’AIR. Nelle tabelle sono confrontate due opzioni.

L’opzione 0 (senza intervento) considera i costi di procedura interni alla pa, i costi di erogazione dei servizi attuali (assistenza e ricovero in istituto) e il costo opportunità necessario per richiedere gli stessi (in termini di tempo impiegato dal disabile).

Nell’opzione 1, invece, dal lato dei costi sono stimati: costi di erogazione del contributo economico, costi procedurali e di formazione degli assistenti personali (a carico della pa) e costi opportunità (di partecipazione al corso citato, per gli assistenti, di presentazione domanda, per i disabili che richiedono l’assegno). Il periodo temporale di riferimento risulta pari a 10 anni, mentre il tasso di sconto applicato è il 3%.

	Opzione 1		Opzione 0		[B - C] ₁ - [B - C] ₀
	COSTI	BENEFICI	[B - C] ₁	[B - C] ₀ , con B = 0	
1	7.711.982,32	2.862.913,54	- 4.849.068,78	2.960.869,88	- 1.888.198,90
2	6.510.121,96	3.322.146,65	- 3.187.975,31	2.960.869,88	- 227.105,43
3	7.711.013,20	3.583.153,75	- 4.127.859,45	2.960.869,88	- 1.166.989,57
4	6.510.121,96	3.844.160,85	- 2.665.961,11	2.960.869,88	294.908,77
5	6.745.582,53	4.105.167,96	- 2.640.414,58	2.960.869,88	320.455,30
6	7.711.013,20	4.366.175,06	- 3.344.838,14	2.960.869,88	- 383.968,26
7	6.510.121,96	4.627.182,16	- 1.882.939,80	2.960.869,88	1.077.930,08
8	6.510.121,96	4.888.189,26	- 1.621.932,70	2.960.869,88	1.338.937,18
9	7.711.013,20	5.149.196,37	- 2.561.816,83	2.960.869,88	399.053,05
10	6.745.582,53	16.561.203,47	9.815.620,94	2.960.869,88	12.776.490,82
	70.376.674,84	53.309.489,07	- 17.067.185,77	29.608.698,82	12.541.513,05

[B - C]₁ - [B - C]₀, con B₀ = 0, risulta pari a: B₁ - C₁ + C₀

²⁵ Nel caso “Disabili” sono state analizzate le modalità alternative di regolazione di un contributo economico a favore dei disabili gravi, finalizzato alla promozione della vita indipendente, alternativo all’assistenza diretta e al ricovero in istituto. Per maggiori approfondimenti si rimanda alla documentazione presente sul sito web.

INDICATORI	Riferimento	Valori
Van Opzione 0	$[B - C]_0$, con $B = 0$	- 25.256.820,67
Van Opzione 1	$[B - C]_1$	- 16.408.994,91
Tir (Opz. 1 - Opz. 0)	$[B - C]_1 - [B - C]_0$	23,0%
Van (Opz. 1 - Opz. 0)	$[B - C]_1 - [B - C]_0$	8.847.825,76

Tasso di sconto: 3%

* Il Van sulle opzioni singole è negativo poiché il saldo dei flussi è negativo.

Nella seconda tabella sono riportati gli indicatori: il Van è calcolato sulle singole opzioni e sul differenziale tra le medesime. Il Tir, invece, solo sul differenziale (infatti, occorre precisare che non è possibile calcolare il Tir su flussi la cui somma sia negativa, come nell'esempio considerato).

Concentrandosi sul meccanismo di funzionamento del Tir e del Van, risulta che ad un tasso del 3%, il Van dell'opzione 1 è - 16.408.994,91. Si nota che il Van ha un valore diverso dal saldo assoluto (pari a - 17.067.185,77). Inoltre, va segnalato che modificando la distribuzione temporale dei benefici e dei costi pur conservando il loro ammontare totale e il tasso di sconto, il Van ne risulterebbe modificato.

Parimenti, mantenendo fissa la configurazione ma variando il tasso di sconto, il Van egualmente si modifica. Applicando un tasso del 6%, ad esempio, il Van dell'opzione 1 risulterebbe pari a - 15.625.678,57.

Caso "Regolazione del servizio farmaceutico territoriale". La seguente schematizzazione illustra alcune metodologie utilizzate nell'analisi costi-benefici. In primo luogo, nell'analisi finanziaria sono state considerati esclusivamente i costi e i ricavi riferiti alla pubblica amministrazione (Regione, comuni e Asl) e alle imprese del settore farmaceutico. Invece, nell'analisi economica (vedi tabella seguente), che ha come riferimento la collettività, le valutazioni hanno considerato anche le componenti prive di un prezzo di mercato: ad esempio, il prezzo ombra (in termini di costo opportunità) connesso ai tempi di partecipazione ai concorsi, mentre altri benefici, pur individuati, non sono stati quantificati da un punto di vista monetario. Come emerge dalla tabella seguente (tratta dall'opzione "massimizzazione del ruolo pubblico delle farmacie"), per ogni annualità è determinato il saldo dei costi e benefici, che deve essere confrontato con quello dell'opzione zero. Per maggiori approfondimenti si rimanda al report allegato, che descrive nel dettaglio le valutazioni effettuate e i conseguenti giudizi di convenienza (si precisa che l'orizzonte temporale di riferimento è stato di dieci anni).

ANALISI ECONOMICA OPZIONE 2					
ANNI	1	2	3	4	5
	2005	2006	2007	2008	2009
COSTI SOCIALI					
Procedura approv. Pianta Organica, Regione	11.473	0	11.588	0	11.704
Proced. concorsuale, Regione	0	44.586	0	0	0
Procedura di assegnazione farmacie, Regione	0	1.869	0	1.888	0
Istruttoria Asl-Comune	0	3.267	0	3.333	0
Promo Cup, Suap e bacini d'utenza, camp. Informativa	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Incentivo ulteriore farmacie rurali/disagiate	530.732	536.039	536.039	541.399	541.399
Spesa netta a carico SSN, farmacie private	581.986.364	578.927.966	575.824.435	572.675.395	575.538.772
Spesa netta a carico SSN, farmacie asl	5.938.636	8.952.494	11.996.342	15.070.405	15.145.757
Spesa farmaci a distribuzione diretta	71.097.706	71.950.878	72.814.289	73.688.060	74.572.317
Costo opportunità part. concorso	0	111.761	0	0	0
Costi acquisto prodotti classe A, rimborsati dal Ssn	455.695.323	453.300.597	450.870.532	448.404.834	450.646.858
Costi acq. prodotti classe C, non rimborsati dal Ssn	278.764.892	283.364.513	288.040.027	292.792.688	297.623.767
Costo del lavoro	38.521.558	39.295.841	39.688.800	40.486.545	40.891.410
Difficoltà accesso del consumatore (1)	45.655.670	45.655.670	45.655.670	45.655.670	45.655.670
Totale costi	1.478.217.353	1.482.160.481	1.485.452.722	1.489.335.216	1.500.642.654
BENEFICI SOCIALI					
Ricavi farm. classe A, rimborsabili dal Ssn (1)	581.986.364	578.927.966	575.824.435	572.675.395	575.538.772
Ricavi farmaci classe C non rimborsabili (Rx, SOP e OTC)	423.407.053	430.393.270	437.494.759	444.713.422	452.051.194
Ricavi fondo farm. Disagiate (2)	53.073	53.604	53.604	54.140	54.140
Totale Benefici	1.005.446.490	1.009.374.839	1.013.372.797	1.017.442.957	1.027.644.105
[Benefici - Costi]₂	-472.770.863	-472.785.641	-472.079.925	-471.892.259	-472.998.549
Tasso	3%				
VAN	-L. 4.048.134.916				
Saldo(B-C)₂ - Saldo(B-C)₀	3.240.413	27.617.468	29.897.422	32.457.291	32.913.976
Tasso	3%				
VAN	L. 252.042.107				
COSTI E BENEFICI NON QUANTIFICATI NELL'ANALISI					
Costi connessi alla lunghezza delle procedure di assegnazione, che ritardano l'apertura delle farmacie					
Benefici sulla salute dei consumatori. A titolo di esempio, una stima potrebbe essere effettuata considerando la riduzione delle ore lavoro perse per cause di malattia, dovuta al consumo dei farmaci. Di conseguenza, anche la differenza negativa tra costi e benefici deve essere correttamente interpretata, poiché si tratta di spesa per la salute collettiva.					
Benefici sui consumatori per i servizi aggiuntivi predisposti dalle farmacie rurali.					

Il “Van Economico” (Vane) viene calcolato con una formula del tutto analoga a quella del Van, e quindi non presenta difficoltà computazionali intrinseche. Tuttavia, la determinazione del Vane è soggetta a **due vincoli** che nel caso del Van non si presentano.

- Il Van considera tutte le voci di costo e di “ricavo” che l’analisi finanziaria ha evidenziato. In tal senso, è un indicatore completo. Corrispondentemente, perché il Vane abbia un significato, esso deve essere calcolato su tutte le voci di costo e di beneficio economico. Quando tuttavia non sia possibile renderle tutte omogenee in termini monetari, il calcolo di un Vane “parziale” ha un significato ridotto.

- Il Van richiede l'indicazione di un tasso di sconto. Esso generalmente corrisponde al costo del denaro che il soggetto che effettua la spesa deve sostenere (nel caso di denaro di proprietà del soggetto stesso, il costo sarà il costo-opportunità, ovvero il tasso al quale si sarebbe potuto far fruttare nel migliore dei modi alternativi il denaro: in genere si assume il tasso medio di un paniere di titoli a rendimento fisso). Nel caso del Vane, il tasso da utilizzare è il tasso di sconto sociale, che corrisponde alla valutazione che l'insieme della società (intesa come complesso dei cittadini utilizzatori dei servizi offerti dall'insieme dell'amministrazione pubblica) fa dell'impiego del denaro pubblico.

In altri termini, ciò corrisponde al fatto che tutti i cittadini (o un loro campione rappresentativo) siano consapevoli delle priorità di spesa pubbliche e siano in grado di confrontarne i benefici con il beneficio di impieghi alternativi ad esse. E' piuttosto evidente che tale consapevolezza non è diffusa e di conseguenza non è possibile indicare un valore univoco di riferimento per il tasso di sconto da utilizzare. Per rendere in termini il meno possibile arbitrari la "valutazione sociale" delle priorità di spesa pubbliche vengono utilizzate varie tecniche di approssimazione diretta o indiretta.

Box 14 Approfondimenti – Il tasso sociale di sconto

Come già evidenziato nel testo, il calcolo del valore attuale netto (Van) delle diverse opzioni regolative richiede necessariamente un tasso di sconto di riferimento. Allo stesso modo, laddove si utilizzi il tasso interno di rendimento (Tir) quale criterio di scelta economica, è necessario disporre di un parametro di confronto (tasso di sconto, appunto) in base al quale valutare la "bontà" di un'opzione.

Nella letteratura sull'analisi costi-benefici, il dibattito sull'individuazione di un tasso *sociale* di sconto, di un saggio, cioè, idoneo per l'attualizzazione di costi e benefici rappresentativi del benessere sociale, è particolarmente ricco e controverso e non ha prodotto ad oggi una soluzione univoca a tale problema.

Diverse sono le proposte teoriche al riguardo (cfr. S. Momigliano e F. Nuti, 2001, cap. 2), tra cui:

- > il tasso di rendimento marginale (costo opportunità) del capitale del settore privato;
- > il tasso di preferenza intertemporale sociale, corrispondente al tasso al quale la società è disponibile a scambiare consumo oggi con consumo domani;
- > una media ponderata delle due misure precedenti;
- > il prezzo ombra del capitale.

Per un approfondimento sulla determinazione dei vari tassi proposti si rinvia alla letteratura in materia. Qui importa sottolineare che, ai fini dell'AIR, è bene che la scelta del tasso sociale di sconto non sia delegata all'analista, ma sia determinata, auspicabilmente avendo riguardo ai risultati della teoria economica, da chi detiene il potere politico e, dunque, rappresenta la collettività di riferimento. La determinazione del parametro in questione, infatti, non può prescindere da *giudizi di valore* anche molto rilevanti (come, ad esempio, quello sulla distribuzione dei costi e dei benefici tra generazioni diverse) che non dovrebbero essere lasciati alla libera determinazione del singolo analista.

Qualunque manuale di analisi costi-benefici a livello avanzato considera il tema del tasso sociale di sconto.

Per una trattazione chiara e poco formale, cfr. S. Momigliano e F. Nuti (a cura di), *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, cap. 2; un'esposizione molto più analitica è contenuta in J.E. Stiglitz, *Discount rates: the rate of discount for benefit-cost analysis and the theory of the second best* in R. Layard e S. Glaister, op. cit.

3.6.5 *Analisi di sensibilità*

Il Van (o il Vane, nell'analisi dei costi e dei benefici) produce un risultato sintetico, espresso da un singolo numero, che dice se e di quanto i ricavi superano i costi (o i benefici superano i costi economici). Ma, naturalmente, esistono spesso ampi margini di incertezza sulla determinazione dei costi, dei ricavi e dei benefici. Errori su tale determinazione si traducono nella possibilità che il Van non solo non sia preciso, ma sia anzi di segno algebrico opposto a quello che si sarebbe ottenuto con errori minori o di natura diversa.

L'analisi di sensibilità (dall'inglese *sensitivity analysis*) serve a determinare il margine di errore consentito per conservare almeno il segno algebrico del Van. Essa evidenzia di quanto varia il risultato in seguito ad una variazione delle ipotesi che lo determinano.

Per effettuare l'analisi è fondamentale scegliere accuratamente le fonti di incertezza che hanno il maggiore impatto sui risultati: in particolare, i dati stimati rispetto a quelli misurati o calcolati.

L'analisi di sensibilità viene comunemente condotta con un procedimento *parziale*, che consiste nel far variare le assunzioni una alla volta, mantenendo costanti le altre. Si ottiene così una tabella riepilogativa, in cui ad ogni percentuale di variazione di una certa assunzione/stima sui dati di partenza corrisponde una percentuale di variazione del risultato finale.

In tal modo è possibile anche graduare le assunzioni e le stime rispetto al grado di precisione che viene loro richiesto: se forti variazioni in una stima producono variazioni contenute nei risultati, se ne ricava che il dato di partenza può essere stimato in maniera approssimativa, e viceversa.

Box 15 Approfondimenti – Il fattore rischio

Gli effetti di un intervento normativo sono il più delle volte incerti. Tale considerazione riguarda in genere la valutazione sia dei costi che dei benefici, ma è particolarmente rilevante per quest'ultima categoria. Nello svolgimento dell'AIR è senz'altro necessario utilizzare strumenti in grado di "trattare" adeguatamente questi aspetti, per motivi di correttezza metodologica e di trasparenza dei risultati raggiunti.

Una prima fondamentale distinzione riguarda i concetti di incertezza e rischio: quando non sono note le probabilità relative agli esiti di un evento (cioè ai cd. "stati del mondo") si parla di *incertezza*; al contrario, qualora tali probabilità siano note si parla di *rischio*. Nel primo caso, come osservato da F. Nuti (2001, *cit.*, p. 488), le regole in base alle quali si sceglie tra più alternative "non hanno evidentemente nessuna giustificazione particolare, se non quella di riflettere l'atteggiamento generale del decisore". Inoltre, l'individuazione di criteri di scelta in condizioni di incertezza diventa particolarmente complicata quando, oltre che le

probabilità, sono del tutto ignoti anche i risultati associati alle diverse opzioni di intervento. Una tecnica in grado di "misurare" almeno approssimativamente l'incertezza è l'analisi di sensibilità (cfr. par. precedente).

Qualora, invece, ci si trovi a valutare opzioni soggette a rischio, si può ricorrere al concetto di *valore atteso*, dato dal prodotto del valore di un evento per la sua probabilità. Così, ad esempio, se il beneficio di un'opzione è quantificato in 5000 €, ma la probabilità che esso si verifichi è del 25%, il suo valore atteso sarà: $E(B) = 0.25 \cdot 5000€ = 1250€$. Più in generale, il valore atteso è dato dalla seguente formula:

$$E(X) = p_1X_1 + p_2X_2 + \dots + p_nX_n$$

Il calcolo del valore atteso può essere facilmente esteso al caso in cui i costi ed i benefici di un intervento si dispieghino su di un arco di tempo pluriennale, purché ci sia indipendenza tra i vari eventi rischiosi. In caso contrario, occorre utilizzare strumenti tipici della *Decision Analysis*, ricorrendo ad una rappresentazione della sequenza

delle decisioni e della realizzazione dei vari eventi (cd. “albero decisionale”) attraverso cui calcolare il valore atteso dei benefici netti nelle varie situazioni.

Va considerato, poi, che le decisioni degli individui dipendono anche dalla variabilità dei possibili risultati oltre che dal loro valore atteso, per cui assume rilievo l'*utilità del valore atteso*. Inoltre, per tenere conto del fatto che non tutti gli individui ricavano la stessa utilità da quantità aggiuntive di denaro, è fondamentale ponderare gli esiti di un evento oltre che con le probabilità, anche con l'*utilità marginale del denaro*. In questo caso, si parla di *utilità attesa* che, nel caso di un evento che genera una ricchezza W_x con probabilità p e W_y con probabilità $(1-p)$, può essere calcolata come:

$$EU = pU(W_x) + (1-p)U(W_y)$$

Il tema della valutazione del rischio e dell'incertezza presenta un considerevole grado di complessità. Per un approfondimento dei vari temi accennati in questa sede, cfr. F. Nuti, *La valutazione economica delle decisioni pubbliche – Dall'analisi costi-benefici alle valutazioni contingenti*, 2001, cap. 11; A.E. Boardman et al., *Cost-Benefit Analysis – Concept and Practice*, Prentice Hall, 1996, cap. 6, e, per una trattazione più analitica, K.J. Arrow e R.C. Lind, *Risk and Uncertainty: Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions*, in R. Layard e S. Glaister (a cura di) *Cost-benefit analysis*, CUP, 1994. Riguardo al tema più specifico della valutazione del rischio fisico, cfr. S. Momigliano e F. Nuti (a cura di) *La valutazione dei costi e dei benefici nell'analisi dell'impatto della regolazione*, Dip.to Funzione Pubblica – Progetto AIR, Rubbettino, 2001, capitoli 4 e 5. Sul tema del rischio e della sua quantificazione cfr. qualunque manuale di *corporate finance*

L'analisi di sensibilità può essere condotta sia all'interno di una singola opzione che tra opzioni. Nel caso in cui venga condotta all'interno dell'opzione, un criterio generale per decidere se accettare o meno un certo grado di approssimazione di una stima dei dati di partenza è il seguente: se il segno dei benefici netti non cambia modificando le assunzioni sul dato, l'analisi si considera *robusta* (risultato affidabile). In tale modo, l'analisi di sensibilità serve anche a identificare il valore di soglia del dato stimato, al di sopra o al di sotto del quale non sarebbe conveniente intraprendere l'opzione.

Un ulteriore criterio da seguire nell'analisi può riguardare lo slittamento temporale dei costi o dei benefici, entro il periodo di riferimento, per valutarne l'influenza nella determinazione del Van.

Nel caso in cui, invece, venga applicata al confronto tra opzioni, l'analisi individua quelle assunzioni che modificano l'ordinamento di preferenza tra opzioni, espresso in termini di confronto tra livelli dei benefici netti. Ciò permette di procedere all'eventuale miglioramento del grado di approssimazione sul dato stimato, fino a che esso ordini in via definitiva le diverse opzioni.

3.1.1 Alternative all'Acb e confini dell'AIR

Come si è visto, può accadere che all'avvio di una Acb sull'AIR non corrisponda in seguito né la quantificazione né, tanto meno, la monetizzazione di tutte le categorie di costo e beneficio individuate.

Si ottiene cioè un'Acb "incompleta", che per tale ragione viene a perdere di gran parte dei vantaggi teorici che stanno alla base della sua scelta: in particolare, l'aspetto della confrontabilità delle categorie di costo e beneficio e - a "cascata" - della valutazione sintetica della singola opzione e tra opzioni. In questi casi, può essere valutata l'opportunità di rivolgersi a strumenti analitici diversi, che producono risultati parziali. In tal caso, la valutazione delle singole opzioni di intervento e quella tra opzioni alternative dovrà necessariamente comporsi di comparazioni basate sia su aspetti quantitativi che su confronti qualitativi. Le principali tecniche di analisi parziale sono riepilogate nel box seguente.

Box 16 Approfondimenti – Tecniche di valutazione di costi e benefici

Metodologia	Descrizione	Vantaggi	Svantaggi
Analisi costi-benefici (Acb)	Esamina i principali aspetti di costo e di beneficio dell'ipotesi regolatoria	Costituisce uno strumento completo di analisi; esprime un giudizio complessivo e non condizionato	Richiede una scelta ponderata delle categorie di costo e beneficio. E' impegnativa in termini di risorse impiegate per l'analisi
Analisi costi-efficacia (Ace)	Determina il costo per unità di beneficio preassegnata	E' più semplice da applicare rispetto alla Acb. Gradua le opzioni regolatorie rispetto all'efficacia	Non è conclusiva rispetto alla scelta tra opzioni che producono benefici diversi
Analisi dei costi (AC)	Quantifica i costi (pubblici e privati) dell'opzione regolatoria	E' più semplice da applicare rispetto alla Ace	Non considera i benefici dell'opzione regolatoria
Analisi dei benefici (AB)	Quantifica i benefici (pubblici e privati) dell'opzione regolatoria	E' più semplice da applicare rispetto alla Acb	Non considera i costi dell'opzione regolatoria
Analisi di rischio (AR)	Determina i rischi diretti associati all'opzione regolatoria	Focalizza l'analisi sui soli aspetti di efficacia nella riduzione del rischio: è più semplice da applicare rispetto a Acb e Ace	Non considera effetti diversi dalla riduzione dei rischi diretti
Analisi rischio-rischio (ARR)	Determina i rischi diretti ed indiretti associati all'opzione regolatoria	Focalizza l'analisi sugli aspetti di efficienza ed efficacia di riduzione del rischio: è più semplice da applicare rispetto a Acb e Ace	Non considera effetti diversi dalla riduzione dei rischi

L'AIR, qualunque sia il metodo prescelto per il suo svolgimento, pone un problema di "approfondimento dell'analisi": dove è opportuno fermarsi nell'esame dei costi e dei benefici, conservando risultati significativi ed utili per la valutazione di impatto dell'intervento?

Naturalmente, una risposta univoca non esiste, ma dipende dal bilanciamento (ovvero dalla valutazione) di diversi fattori. I fattori da valutare si possono suddividere in due categorie:

- obiettivi dell'analisi;
- risorse a disposizione.

Le risorse sono date e note sin dall'inizio del processo analitico e costituiscono perciò un vincolo. D'altro canto, anche la formulazione degli obiettivi è soggetta ad un vincolo minimo, rappresentato dal fatto che l'analisi deve consentire una scelta tecnica tra opzioni e garantire la robustezza dei risultati che produce. Ciò ha un risvolto operativo immediato, che consiste nell'attento esame delle categorie di costo e beneficio identificate, attraverso il quale stabilire – anche in base all'esperienza – quali potrebbero avere il maggior "peso" nell'impatto complessivo dell'intervento. Si osservi che tale verifica potrebbe portare anche alla conclusione che ad essere maggiormente soggetti all'impatto non sono i destinatari diretti, bensì altre categorie coinvolte. L'analisi successiva si orienterà comunque nella direzione di approfondire gli effetti più rilevanti.

Subentra poi una scelta di metodo: l'approfondimento richiede stime necessariamente quantitative o è possibile giungere ad un confronto anche (o solo) utilizzando metodi qualitativi? In molti casi la seconda possibilità si rivela percorribile e comporta che quindi solo alcune voci di costo e beneficio siano in definitiva quantificate e monetizzate.

Nelle AIR effettuate, l'analisi è sempre stata interrotta quando ulteriori approfondimenti non avrebbero modificato il segno del saldo tra aspetti quantificati di costi e benefici di ogni opzione o, comunque, non ne avrebbero modificato in modo rilevante la dimensione.

Nell'AIR, l'analisi dei costi e dei benefici va condotta su tutte le opzioni considerate, compresa l'opzione nulla (di non intervento). Ciò per due ragioni. La prima è che non è detto che l'opzione nulla sia di per sé priva di costi o benefici aggiuntivi rispetto alla situazione attuale, che rispecchia uno stato di fatto non necessariamente coincidente con la prescrizione normativa attuata nella sua interezza. L'opzione nulla, prevedendo invece quegli accorgimenti necessari a rendere completamente applicata la normativa vigente, può risultare anche molto onerosa e parimenti ricca di benefici rispetto alla situazione attuale²⁶.

La seconda ragione è di ordine "pratico": una volta calcolati costi e benefici dell'opzione zero, i costi e benefici delle altre opzioni possono essere calcolati "per differenziale" rispetto ai primi (si veda l'esempio nel par. 3.6.4). Qualche volta, ciò comporta un notevole risparmio di tempo e computazionale, benché richieda qualche cautela: bisogna essere infatti pienamente certi che il differenziale sia applicato a voci perfettamente omogenee tra l'opzione zero e le altre (cosa non sempre possibile).

²⁶ Si pensi ad esempio ad un'applicazione rigorosa delle leggi sul fumo in Italia: la loro applicazione effettiva comporterebbe dei costi di controllo sicuramente superiori a quelli attuali con un corrispondente migliore stato di salute della collettività (beneficio sociale).

3.7 Consultazioni

3.7.1 Cos'è la consultazione

La consultazione dei soggetti interessati, prima dell'adozione del provvedimento normativo, ha fondamentalmente lo scopo di rilevare direttamente le esigenze dell'utenza, ascoltando i destinatari, diretti e indiretti, nonché gli esperti di settore. Questo consente di aumentare il consenso intorno al provvedimento e di incrementare il grado di adeguamento dei comportamenti dei soggetti coinvolti, evitando l'insorgenza di liti giudiziarie intorno alla legittimità delle stesse norme o alla loro applicazione.

A questa ragione si unisce quella di consentire, a coloro che hanno la responsabilità di adottare una disciplina giuridica, di analizzare e valutare la questione che si intende regolare sotto diversi punti di vista. Peraltro, la partecipazione dei destinatari diretti, indiretti e di esperti, non ha tanto lo scopo di operare una decisione concertata dove, in sostanza, prevale la caratteristica della “negoziiazione” tra le parti interessate e coinvolte nella decisione politica, quanto piuttosto quello di apportare idee e informazioni in merito all'individuazione:

- delle esigenze sottostanti;
- degli obiettivi dell'intervento;
- dell'ambito di operatività della norma;
- delle opzioni regolatorie;
- delle voci di costo e di beneficio di ciascuna opzione;
- dei costi e benefici stimati.

Per il buon esito dell'AIR è indispensabile coinvolgere durante il percorso di valutazione sia il vertice politico-decisionale, sia le parti interessate (che spesso premono già sul decisore politico). E' perciò sbagliato limitare le consultazioni ad un impiego sussidiario alla raccolta di dati e informazioni utili alla valutazione di impatto; quanto maggiore è il coinvolgimento dei soggetti interessati alla regolazione sottoposta ad AIR, fin dall'individuazione delle esigenze, dei destinatari, delle opzioni alternative, tanto più probabile sarà ottenere l'approvazione (in sede politica) dell'opzione regolativa risultata preferibile nella valutazione. La consultazione, infine, deve essere tenuta distinta, così come dalla concertazione, anche dalla nozione di informazione, intesa come quella che viene comunicata dalle amministrazioni ai cittadini e alle imprese sul provvedimento normativo che si adotta o che si intende adottare. Il concetto di informazione, infatti, non prevede in alcun modo uno scambio di opinioni e una partecipazione attiva tra istituzioni e cittadini, bensì si caratterizza per il tipo di relazione unilaterale che si instaura tra le due parti.

3.7.2 *L'analisi primaria e secondaria*

Il processo di consultazione attraversa trasversalmente tutte le fasi dell'AIR. E' opportuno, quindi, anche avviarlo nella fase iniziale, attraverso una programmazione delle consultazioni.

Tuttavia, prima di procedere ad una consultazione diretta, è utile effettuare un'analisi secondaria che si compone: di una ricognizione delle informazioni che l'amministrazione possiede, o a cui può facilmente accedere (banche dati, archivi, etc.), e di una "mappa di soggetti rilevanti" per settore operativo, a cui ricorrere durante questa fase preliminare di raccolta di informazioni.

L'applicazione sistematica dell'AIR ad una vasta gamma di proposte regolative di diversi settori può costituire l'occasione per ripensare la raccolta ed archiviazione dei dati in ambito regionale, avviando un percorso di riflessione che possa condurre alla costruzione di un vero e proprio sistema informativo integrato e flessibile: integrato, perché dovrà trarre alimento da tutte le fonti esistenti, di natura amministrativa o statistica, a tutti i livelli amministrativi e territoriali; flessibile, in quanto ciascun "produttore" e custode dei dati originali dovrà essere in grado di aggiornarli, modificarli, riclassificarli, cancellarli, senza bisogno di autorizzazioni centrali, eppur mantenendo la necessaria integrazione. Un sistema siffatto avrà bisogno di regole univoche e il più possibile condivise tra i suoi componenti, sia per l'accesso, sia soprattutto per l'aggiornamento e l'arricchimento delle banche dati.

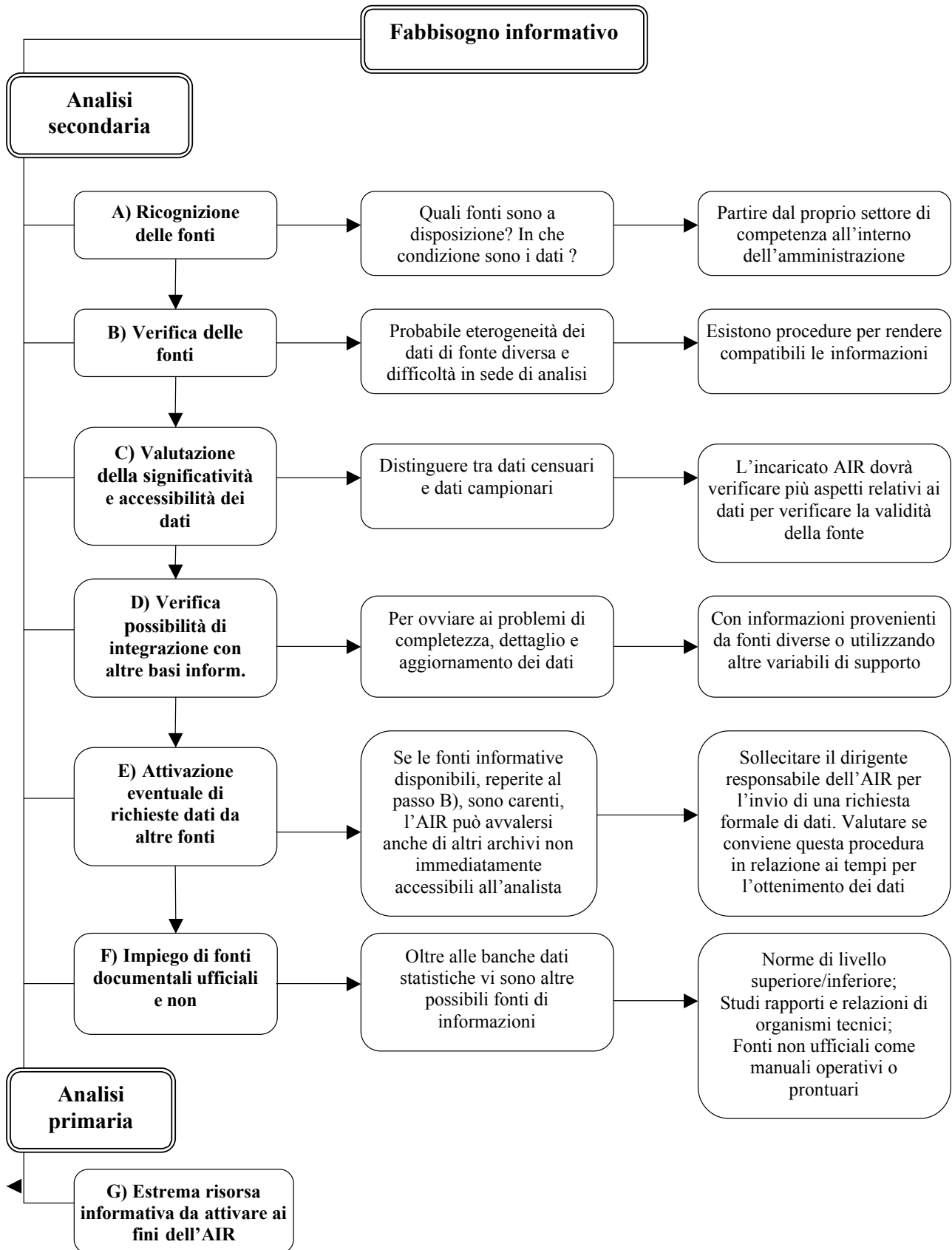
Per tutte le citate ragioni sembra opportuno che tale sistema informativo ruoti intorno alle strutture, competenze e risorse della rete regionale degli uffici di statistica, anch'essa, a sua volta, raccordata agli altri soggetti che fanno parte del Sistan (Istat, ministeri, università, altri organi ed enti pubblici e di pubblica utilità). Ciò a prescindere dalla natura, amministrativa o statistica, dell'informazione archiviata: nel rispetto della distinta funzione assolta da queste due tipologie di fonte, l'interesse primario del valutatore (ai fini dell'AIR e non solo) risiede infatti nelle caratteristiche del dato disponibile, la cui attendibilità e qualità viene "certificata" dal funzionario statistico. Occorre, inoltre specificare che, per quanto riguarda l'accessibilità ai microdati Istat, l'ufficio di statistica ne ha sempre diritto all'acquisizione, in quanto ufficio del Sistan: nel caso in cui sia necessario recuperare dati da altri soggetti Sistan, è competenza dell'ufficio di statistica acquisirli. Anche la valutazione di coerenza tra fonti diverse e le possibilità di integrazioni, inoltre, dovrebbero essere certificate dall'ufficio di statistica.

Il sistema informativo integrato permetterà di valorizzare appieno il ruolo sempre più prezioso ed insostituibile di risorse informative "ibride" (pubblico-private, regionali-locali) quali gli Osservatori di settore (es. sui trasporti locali; sulla spesa sanitaria), così come di tutte le ricerche e le indagini condotte anche in modo estemporaneo da vari organismi pubblici e – in misura crescente – privati

(centri studi, fondazioni, organi di informazione, associazioni, imprese, sindacati, partiti e movimenti politici).

In questo paragrafo, dunque, più che cercare le cause della carenza di dati completi ed affidabili, si vogliono fornire alcune indicazioni su come superare le difficoltà che ne discendono, ripercorrendo i passi che – nel periodo di costruzione e messa a regime del suddetto sistema informativo – l’analista deve seguire per verificare, *fin dalle prime fasi dell’AIR*, la quantità e la qualità delle informazioni disponibili, fornendo nel contempo, come “sottoprodotto”, un primo significativo contributo alla costruzione del sistema informativo (a riguardo, si veda la rappresentazione schematica nella pagina seguente).

Passi logici per la costruzione del sistema informativo



In via preliminare, occorre procedere all'individuazione del set di informazioni necessario all'analisi (fabbisogno informativo). In particolare, nella fase iniziale dell'AIR occorre sforzarsi di prevedere quali informazioni serviranno per valutare l'impatto della proposta regolativa e delle opzioni alternative già contemplate. E' possibile che nel corso della valutazione emergano ulteriori fabbisogni informativi, sia per approfondire alcuni aspetti analitici sia per valutare opzioni inizialmente non contemplate: a questo fabbisogno aggiuntivo impreveduto si risponderà sul momento, ma è opportuno "abbondare" nell'iniziale formulazione del fabbisogno informativo, specialmente dove l'acquisizione delle informazioni non preveda costi e tempi rilevanti (richiedendo, ad es., indagini ad hoc). Le informazioni sovrabbondanti potranno essere lasciate nello stato di "dati grezzi", in attesa di eventuale elaborazione.

A) **Ricognizione delle fonti.** Subito dopo aver individuato le informazioni necessarie – e talvolta anche contemporaneamente – è opportuno verificare quali fonti informative si hanno a disposizione, senza bisogno di attivare ricerche presso altre amministrazioni o istituzioni private, e quali caratteristiche hanno i dati in esse archiviati. Il soggetto responsabile dell'AIR avvierà la ricognizione delle fonti dal proprio settore di competenza (es. industria e artigianato) all'interno dell'amministrazione, estendendo progressivamente lo sguardo su altre fonti: altri servizi "di settore" competenti in materie limitrofe (es. commercio, infrastrutture); servizi di supporto (anzitutto statistico, ma anche gli altri servizi di staff); amministrazioni ed enti dipendenti (enti locali, ma anche società finanziarie pubbliche, enti di ricerca territoriale, agenzie di valutazione dei fondi strutturali europei, ...); da ultimo, ma ovviamente non meno importanti, le fonti nazionali "ufficiali" quali Istat, Unioncamere, Banca d'Italia, Ministeri, Autorità di settore.

B) **Verifica delle fonti.** La probabile eterogeneità dei dati di fonte diversa provoca quasi sempre delle difficoltà in sede di analisi, a causa della diversa classificazione delle informazioni, del grado di aggiornamento variabile, della suddivisione territoriale non sempre uniforme. Il problema maggiore viene dalla diversa classificazione, che è legata alla definizione delle variabili osservate ed alla provenienza del dato originario, e dipende dalla finalità "istituzionale" dell'informazione archiviata: ad es., l'Istat misura l'occupazione per fornire statistiche trimestrali standardizzate su base europea, rilevandola presso le famiglie, mentre l'Inps rileva un dato analogo (limitatamente ad alcune categorie di impiego) attraverso i bollettini di versamento dei contributi previdenziali; i rispettivi valori di occupazione e disoccupazione non coincidono, per la diversa provenienza dell'informazione primaria. Esistono tuttavia delle procedure –

spesso complesse e quindi svolte dagli stessi enti titolari dei dati – per rendere compatibili le principali informazioni fornite dai maggiori enti preposti.

- C) **Valutazione della significatività e accessibilità dei dati.** Nel giudicare la qualità delle fonti informative disponibili, l'analista dovrà verificare il livello di significatività dei dati. All'interno delle fonti informative statistiche occorre distinguere tra dati censuari, cioè provenienti da censimenti o indagini a tappeto, e dati campionari, la cui significatività è limitata solo a pochi sottoinsiemi prestabiliti di informazioni, secondo il livello di rappresentatività del campione. Poiché nell'AIR occorre valutare aspetti socio-economici di estremo dettaglio (un micro-settore, un'area specifica, una categoria di soggetti), spesso i dati campionari non permettono di rappresentare situazioni così ristrette all'interno del loro campo di osservazione; d'altra parte, i dati censuari solitamente vengono aggiornati ad intervalli molto lunghi (tipicamente 10 anni). Per entrambe le tipologie di dati statistici, inoltre, può porsi un problema di accessibilità dei "microdati", che permettono di ricostruire gli aggregati desiderati (a patto di conoscere le tecniche appropriate) ma purtroppo vengono raramente divulgati. L'incaricato dell'AIR dovrà dunque verificare entrambi gli aspetti nel valutare l'utilità di una fonte statistica.
- D) **Verifica possibilità di integrazione con altre basi informative.** Talvolta si può indirettamente ovviare ai problemi di completezza, dettaglio ed aggiornamento dei dati statistici "integrando" un set di dati con informazioni provenienti da fonti diverse, oppure utilizzando altre variabili di supporto. Un esempio di impiego di fonti diverse può essere l'utilizzo dei dati del Registro delle Imprese e di Infocamere per aggiornare a un anno più recente l'archivio delle imprese attive dell'Istat. Un esempio dell'impiego di variabili di supporto è l'aggiornamento del valore di un bene o servizio usando indici di variazione di altre variabili (es. del prezzo di beni "contigui" o di panieri di beni).
- E) **Attivazione eventuale di richieste dati da altre fonti.** Nel caso in cui le fonti informative disponibili, reperite al passo 2, si mostrino carenti, l'AIR potrebbe avvalersi anche di altri archivi di dati, statistici, amministrativi o di altra natura, non immediatamente accessibili all'analista (per questioni di proprietà dei dati, di riservatezza, ecc.). In casi limitati ma concentrati in settori economici particolari (es. mercati mobiliari, intermediari finanziari) le banche dati più complete ed aggiornate sono gestite da aziende private e fruibili a pagamento. Quando occorre rivolgersi a fonti esterne non accessibili direttamente dall'analista, questi dovrà sollecitare il dirigente responsabile dell'AIR ad inviare rapidamente una richiesta formale di dati, indicando con precisione variabili, periodi, ecc. di interesse, ed eventualmente attivando un apposito impegno di fondi. In via preliminare, tuttavia, sarà utile considerare i tempi previsti per

l'ottenimento dei dati di fonte esterna, per stabilire se conviene avviare la suddetta procedura formale in rapporto all'effettivo utilizzo dei dati e ai tempi del processo di AIR.

F) **Impiego di fonti documentali ufficiali e non.** Oltre alle banche dati statistiche, vi sono altre fonti di informazioni utili per diversi momenti dell'AIR:

- norme di livello superiore / inferiore (UE, Stato, Ee.II.) e di altre aree geografiche possono servire da guida nella determinazione dell'ambito e degli obiettivi di intervento, nella formulazione delle opzioni alternative, nella definizione dei presupposti;
- studi, rapporti, valutazioni e relazioni di organismi tecnici (università, enti di ricerca, autorità di settore, organismi di controllo degli standard, ...) possono offrire utili spunti soprattutto nella valutazione degli impatti, ad es. fornendo parametri tecnici per i calcoli (tassi di sconto, valori soglia dei parametri, costi unitari, ...), e talvolta anche nelle altre fasi;
- un ruolo analogo può essere svolto anche da fonti informative non ufficiali, che diffondono documenti tecnici come manuali operativi, prontuari, riviste specializzate, ...

G) Infine, come estrema risorsa informativa da attivare nel quadro delle consultazioni pianificate a monte del percorso di AIR, vi è la possibilità di rilevare alcune informazioni necessarie **direttamente presso i destinatari** dell'intervento, oppure tramite i soggetti rappresentativi (associazioni di categoria, ordini professionali, sindacati, associazioni di consumatori, ecc.).

Conclusa l'analisi secondaria, si procede con le consultazioni vere e proprie (analisi primaria) ed in tale momento, sarà necessario programmare le attività predisponendo un "Piano di consultazione".

Questa elencazione delle fonti informative attivabili dagli analisti AIR, ovviamente, non deve ritenersi esaustiva: ogni contesto settoriale e territoriale avrà i suoi canali informativi specifici; l'esperienza AIR realizzata in Toscana consente di sottolineare, da un lato, la straordinaria ricchezza di dati offerta dagli osservatori regionali di settore, dall'altro l'utilità delle fonti documentali testé citate per supplire alla carenza di alcuni dati.

Il primo aspetto, infatti, si è rivelato di fondamentale importanza nel caso "Sanità", almeno per le stime dei prezzi di tutti i prodotti considerati, mentre nel caso "Trasporti" la presenza di un osservatorio regionale, nel quale confluiscono tutti i dati forniti dalle aziende di settore e da tutte le amministrazioni territoriali, ha rappresentato un'ottima base di partenza, pur evidenziando alcuni limiti, tipici degli archivi amministrativi, quanto ad attendibilità dei dati ufficiali ivi contenuti.

Deve essere segnalato, inoltre, che l'impiego congiunto di fonti ufficiali, altre fonti tecniche (una rivista specializzata) e consultazioni mirate, nei casi trasporti e pescaturismo – rispetto al quale è

stato utilizzato un apposito manuale tecnico²⁷ - ha consentito di “rettificare” e integrare i dati di fonte regionale.

Anche nel caso “Disabili”, le indagini di carattere nazionale sono state integrate con dati di fonte regionale: in particolare, è risultata utile una rilevazione sui soggetti in carico presso i servizi territoriali (effettuata dal Dipartimento diritto alla salute e politiche della solidarietà della Regione Toscana), che forniva una buona rappresentazione degli interventi attivati nell’area della disabilità, con una differenziazione territoriale per zona socio-sanitaria.

Infine, i casi “Carburanti” e "*Tracciabilità e qualificazione del prodotto ittico da acquacoltura*" (di seguito caso “Tracciabilità”) costituiscono un esempio delle potenzialità offerte dall’utilizzo dei documenti ufficiali prodotti da organismi tecnici e istituzionali – nei casi specifici, un rapporto dell’Antitrust e le indagini Istat – anche qui per ovviare alle difficoltà di reperimento di stime ufficiali sulla struttura dei prezzi, dei mercati settoriali e dei consumi, nonché per integrare e ponderare alcune informazioni di dubbia attendibilità e/o fornite con reticenza.

3.7.3 *Il Piano delle consultazioni*

La consultazione dei soggetti interessati potrebbe rivelarsi utile in diverse fasi del percorso di semplificazione procedurale; come finora evidenziato, è un’attività che richiede tempo ed energie, che deve essere programmata con sufficiente anticipo per ottenere i tassi di risposta desiderati.

A ben guardare, tuttavia, ciò di cui necessita l’analista o il decisore pubblico è il risultato della consultazione, ossia l’informazione o l’opinione relativa ai vari soggetti interessati. Il risultato della consultazione, sia esso oggettivo (dato) o soggettivo (opinione), dovrà essere il più possibile “contemporaneo” al cambiamento intrapreso o programmato, ma non necessariamente contestuale a ciascuna decisione da prendere: per i dati oggettivi occorre che siano aggiornati, ovvero che la situazione rappresentata non sia significativamente cambiata nel frattempo; per i giudizi soggettivi, purché siano chiari gli elementi del contesto (gli obiettivi, le condizioni iniziali, le opzioni alternative), ogni soggetto può formulare la propria opinione anche in momenti diversi, nell’arco del percorso di cambiamento procedurale.

Questa annotazione rileva se si presta attenzione agli aspetti organizzativi ed operativi: prima che si giunga alle fasi decisionali del percorso di cambiamento è possibile tenere diverse “sessioni” di consultazione, ad es. consultando in settimane successive le diverse categorie di destinatari. Inoltre, nel corso delle consultazioni, magari necessariamente organizzate in una fase iniziale dell’analisi a

²⁷ In particolare, è risultata utile la consultazione del "Manuale per l'esercizio della pescaturismo", commissionato dalla provincia di di Ferrara nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Pesca, che rappresenta una sorta di vademecum tecnico-operativo per le aziende del settore che intendano diversificare la propria attività primaria. Le regole segnalate nel manuale sono state concordate con il personale delle Capitanerie di Porto di Ravenna, Portograribaldi e Goro.

causa della necessità di confrontarsi con l'utenza sulle ipotesi preliminari di assetto procedurale, si possono chiedere informazioni che torneranno utili in fasi avanzate del percorso, ad es. per la scelta tra opzioni alternative.

E' necessario, pertanto, programmare l'attività di consultazione fin dall'avvio del processo di semplificazione, predisponendo un "**Piano delle consultazioni**" articolato nei seguenti punti:

- 1 **obiettivi della consultazione** (indicare le informazioni che si vogliono acquisire mediante le consultazioni);
- 2 **tecnica utilizzata** (o le tecniche da utilizzare);
- 3 **destinatari** (specificando i criteri con cui si individuano i soggetti da consultare);
- 4 **modalità di consultazione**;
- 5 **responsabile di ciascuna consultazione**;
- 6 **fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione**;
- 7 **termine finale della consultazione** (il tempo entro cui si ritiene di concludere le consultazioni).

In linea generale, è possibile individuare fasi tipiche in cui articolare orientativamente le consultazioni: i) verifica delle esigenze giuridiche, economiche e sociali della futura proposta di regolazione; ii) elaborazione delle opzioni e raccolta dei dati per l'analisi; iii) valutazione del grado di accoglimento delle opzioni.

Nel box seguente si riporta un esempio di piano delle consultazioni utilizzato per il caso "*Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande*" (di seguito caso "Pubblici Esercizi)" nel quale è stato ritenuto sufficiente individuare solo due fasi.

Box 17 Piano delle consultazioni – Caso "Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande"

Il Piano delle consultazioni che la Regione, nell'ambito dell'AIR, ha previsto di effettuare, è stato articolato in due fasi:

FASE 1 - VERIFICA DELLE ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE ALLA BASE DELLA FUTURA PROPOSTA DI REGOLAZIONE

Obiettivi della consultazione: Lo scopo di questa prima fase di consultazione è quello di invitare i soggetti intervistati ad esprimere liberamente la loro opinione sull'intero impianto normativo dei p.e. Nell'ambito di questa fase, sono previste tre diverse consultazioni.

Tecnica utilizzata: intervista diretta semistrutturata svolta sulla base di una griglia di domande aperte di carattere molto generale formulate allo scopo di invitare i soggetti intervistati ad esprimere liberamente la loro opinione sull'intero impianto normativo dei p.e. e integrata con successive domande più specifiche destinate all'approfondimento su alcuni aspetti della legislazione vigente e sulla diffusione dei p.e. in regione.

Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione: fase precedente alla stesura delle esigenze e degli obiettivi dell'intervento.

Consultazione 1:

Destinatari della consultazione: rappresentanti delle associazioni di categoria FIPE e FIEPET (uniche associazioni rappresentanti la categoria degli esercenti p.e.) e delle associazioni di consumatori ADOC, Federconsumatori, Adiconsum (le più rappresentative sul territorio regionale).

Modalità di consultazione: invito tramite lettera inviata circa 10 gg. prima.

Responsabile della consultazione: funzionario di settore Dott.ssa Silvana Panetta.

Termine della consultazione: si prevede di terminare questa prima consultazione entro metà ottobre.

Consultazione 2

Destinatari della consultazione: rappresentanti delle P.A. direttamente investite di un ruolo attivo nell'attuale procedimento (tre comuni, una CCIAA, una provincia). I comuni toscani saranno scelti in base alle loro caratteristiche topografiche ed alla loro dimensione (il comune di Aulla in quanto rappresentativo dei comuni di piccole dimensioni, Livorno come comune medio capoluogo di provincia e costiero e Firenze come grande area metropolitana). La CCIAA di Arezzo è stata indicata dal responsabile di settore per le specifiche competenze in materia di corsi di formazione e di funzionamento delle commissioni.

Modalità di consultazione: invito tramite lettera inviata circa 10 gg. prima. Al termine dell'analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Tecnica utilizzata: la stessa delle consultazioni precedenti.

Responsabile della consultazione: Nella consultazione con i comuni toscani responsabile è la Dott.ssa Silvana Panetta mentre nella consultazione con la CCIAA responsabile è la Dott.ssa Susanna Daniele.

Termine finale della consultazione: fine ottobre.

Consultazione 3

Obiettivo della consultazione: Far luce sulle procedure amministrative in materia di Sportello Unico per le Attività Produttive finalizzate al rilascio dell'atto di autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande e approfondire i rapporti tra normativa di settore e procedimenti dello sportello unico.

Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione: fase preliminare alla stesura dell'opzione 0.

Destinatario della consultazione: funzionario delle attività produttive del comune di Sesto fiorentino comandato presso la Regione per il coordinamento degli sportelli polifunzionali delle 5 province toscane che hanno aderito al progetto dello sportello unico. Il suo nome è stato segnalato dal dirigente regionale che si occupa di SUAP.

Modalità di consultazione: invito per via telefonica. Al termine dell'analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Tecnica utilizzata: intervista diretta.

Responsabile della consultazione: funzionario di settore Dott.ssa Silvana Panetta.

Termine finale della consultazione: inizio novembre.

FASE 2 - ELABORAZIONE DELLE OPZIONI E RACCOLTA DEI DATI PER L'ANALISI ECONOMICA

Obiettivi della consultazione: Valutare il grado di "accoglimento", da parte dei destinatari diretti e delle P.A. interessate, delle opzioni di intervento, al fine di evidenziarne aspetti positivi e principali criticità. La consultazione è diretta a rendere le opzioni di intervento il più possibile aderenti all'obiettivo che la Regione intende raggiungere, a verificare gli effetti delle opzioni prescelte sui destinatari e alla raccolta di dati utili ai fini dello svolgimento dell'analisi economica.

Tecnica utilizzata: *focus group*. Il GdL ha ritenuto di articolare questa seconda ed ultima fase in due consultazioni utilizzando in entrambe la tecnica del focus group. Il motivo di questa scelta trova il suo fondamento nella considerazione che alcuni dei consultati sono fra loro omogenei (rappresentanti della P.A., delle associazioni di categoria e dei consumatori) dal punto di vista della conoscenza "tecnica" e della percezione globale del fenomeno oggetto di studio. Altri, quali singoli esercenti e consumatori, che il GdL

intende consultare per giungere a delineare un giudizio sulle opzioni di intervento il più possibile completo, sono espressione di bisogni e di interessi a connotazione più “sociale” che tecnica.

Consultazione 1

Destinatari della consultazione e criteri individuati nella scelta dei soggetti da consultare: associazioni di categoria rappresentative degli operatori dei pubblici esercizi, alcune associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative sul territorio regionale, comuni scelti sulla base di un criterio territoriale, una CCIAA toscana.

Modalità di consultazione: invito tramite lettera inviata circa 10 gg. prima con allegata carta di consultazione. Al termine dell'analisi di impatto della regolazione sarà inviato a tutti i soggetti consultati un documento nel quale si specificherà quali delle informazioni forniteci sono state utilizzate nel caso-studio.

Responsabile della consultazione: funzionario di settore Dott.ssa Silvana Panetta

Fase del processo decisionale in cui si effettua la consultazione: dopo la formulazione delle opzioni di intervento e prima dell'inizio dell'analisi costi-benefici.

Termine finale della consultazione: entro gennaio.

Nella pratica, risulta comodo procedere per tecnica di consultazione: una volta chiarite le finalità della consultazione e gli obiettivi specifici che ci si attendono (ovvero le informazioni necessarie a ciascun “pezzo” del percorso di analisi e decisione), si scelgono le tecniche e si indicano i destinatari per i quali esse risultano appropriate. Il responsabile delle consultazioni indicherà nel Piano come e quando intende consultare ciascuna categoria di soggetti, con quale tecnica ed a quale scopo.

Una volta effettuate le consultazioni, si potranno confrontare i risultati ottenuti con quelli attesi in base al piano, verificare gli eventuali scostamenti e valutare l'opportunità di procedere a consultazioni supplementari.

3.7.4 Chi consultare

I soggetti da consultare possono suddividersi in tre categorie:

1. destinatari diretti e indiretti;
2. soggetti interessati;
3. esperti.

In particolare, a seconda delle finalità specifiche e delle tecniche di consultazione che si intendono adottare, si possono consultare direttamente singole imprese, cittadini e amministrazioni, oppure esponenti delle associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi e diffusi.

All'interno delle diverse tipologie di destinatari l'individuazione dei soggetti da consultare deve avvenire in modo trasparente e tale da non suscitare dubbi di distorsioni intenzionali.

Per ciascuna materia oggetto di regolazione occorre quindi individuare preventivamente delle liste di associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi o diffusi (mappa dei soggetti rilevanti da consultare) e, laddove ritenuto opportuno, attuare delle forme di pubblicità

dell'iniziativa regolatoria. Inoltre, occorre individuare preventivamente delle modalità di scelta dei singoli destinatari (per ogni tipologia) e sollecitarne la partecipazione al processo decisionale.

Può essere anche opportuno, se i costi (in primo luogo i costi diretti) si distribuiscono in modo differente a seconda delle caratteristiche dei destinatari (diretti e indiretti), aumentare il numero di consultazioni, differenziandole per le diverse categorie di soggetti interessati.

Infine, sarà utile considerare caso per caso le valutazioni di soggetti competenti sulla materia oggetto di regolazione (cd. "testimoni privilegiati").

Nel concreto, non è opportuno che tutte le decisioni in merito all'adozione degli atti normativi vedano la partecipazione di tutti i destinatari. Infatti, l'opportunità deve essere commisurata alla numerosità dei soggetti interessati, alla disponibilità effettiva di essi ad operare una trattativa, al livello di conflittualità della decisione da prendere, all'esistenza di incentivi reali per ciascuno dei partecipanti a giungere ad una soluzione.

Analogamente deve essere valutata da caso a caso l'opportunità di consultare i destinatari per acquisire proposte e informazioni in merito ad uno o più degli elementi sopra elencati. In proposito, i criteri di scelta dipendono dalla disponibilità di tempo per arrivare a produrre lo schema di atto normativo, al costo della consultazione comparato alla rilevanza e criticità del provvedimento in discussione, alla disponibilità da parte delle amministrazioni di informazioni rispetto agli effetti che le norme in essere o di quelle da adottare hanno nei confronti dei destinatari, alla significatività di un apporto esterno all'amministrazione per individuare la soluzione di specifici problemi.

Inoltre, anche sulla base delle esperienze effettuate, potrebbe risultare opportuno informare i "consultati" dei risultati finali dell'analisi, non solo mediante una generica forma di pubblicità, bensì attraverso l'attivazione di un flusso informativo di ritorno focalizzato su coloro che sono stati consultati e che dia conto delle opzioni elaborate e delle relative metodologie di attuazione.

Box 18 I soggetti consultati – esempi tratti dalle AIR effettuate

Nelle AIR finora svolte in Toscana sono state consultate in via prevalente due categorie di soggetti:

- le amministrazioni coinvolte nell'intervento;
- i destinatari dell'intervento.

In particolare, nel caso "*Trasporti*" la prima categoria di soggetti è servita a quantificare l'impatto delle diverse opzioni sull'attività amministrativa (in buona parte delegata agli enti locali), mentre i destinatari sono stati consultati in due tempi: dapprima "a tappeto", tra le aziende preliminarmente dichiaratesi interessate al provvedimento in un'area delimitata, ponendo attenzione al citato problema di rappresentatività e non distorsione attraverso un'equa considerazione di operatori programmati e potenziali nuovi operatori; in un secondo tempo, per ottenere informazioni "oggettive" su specifici aspetti di costo e beneficio, si è condotta una serie di interviste selettive ad alcuni nuovi operatori.

Nel caso "*Carburanti*", invece, si è scelto di consultare tutte le principali associazioni di categoria – seguendo il metodo concertativo già adottato a livello governativo prima dell'inizio dell'AIR in Toscana – e

si è proceduto tramite riunioni e tavoli di lavoro. Inoltre, poiché i comuni sono coinvolti nel provvedimento, anche per l'attività burocratica di avvio delle procedure è stata organizzata un'ampia consultazione per via telefonica/fax al fine di stimare i costi di del procedimento per le P.A. nelle diverse opzioni.

Nel caso "*Disabili*", la prima categoria di soggetti cui è stata rivolta l'intervista semistrutturata è servita ad approfondire la situazione attuale degli interventi di sostegno alla vita indipendente dei disabili in Toscana; i soggetti intervistati in questa prima fase esplorativa sono stati i funzionari regionali del Dipartimento Diritto alla salute e politiche della solidarietà.

Si è poi proceduto, nella fase di formulazione delle opzioni, alla realizzazione di due focus group, entrambi preceduti da lettere di convocazione dove erano sintetizzate le opzioni, in modo che i convocati fossero al corrente delle proposte formulate a sostegno della vita indipendente dei disabili gravi. Il primo focus è stato realizzato con funzionari di alcune zone sociosanitarie della Toscana. Il secondo, invece, ha visto come destinatari esponenti delle associazioni rappresentative dei disabili. Nel primo incontro, è stato delineato il quadro della situazione esistente nelle zone socio-sanitarie e sono state individuate le modalità procedurali seguite nell'erogazione degli interventi. Invece, nella consultazione con i disabili, sono state approfondite le diverse esigenze per categoria di disabilità, anche al fine di individuare i beneficiari potenziali dell'intervento, e raccolti ulteriori suggerimenti sui futuri interventi regolativi e sui modelli ideali.

Nel caso "*Regolazione dell'attività di piercing e tatuaggio*" sono state svolte quattro consultazioni che hanno assunto la forma di interviste semi-strutturate dirette. La prima consultazione è stata rivolta ai rappresentanti di due associazioni di categoria del settore con lo scopo di rilevare le esigenze dei soggetti direttamente interessati e reperire perciò dati qualitativi e quantitativi. Nella seconda, invece, al fine di reperire dati sugli standard igienico – sanitari e stime dei costi di adeguamento, è stata effettuata un'intervista semistrutturata diretta a due tecnici di prevenzione e a medici delle AA. SS. LL.. La terza consultazione ha, invece, visto come destinatari tatuatori e piercers al fine di reperire dati sui costi della strumentazione e stime dei costi di adeguamento strutturale. L'ultima consultazione, infine, è stata rivolta ad un medico dell'ASL di Firenze, per reperire dati e informazioni circa l'evoluzione epidemiologica delle epatiti B e C e dei farmaci utilizzati per la terapia.

Nel caso "*T.U. Artigianato – Revisione della struttura e delle funzioni delle Commissioni Provinciali Artigianato e della Commissione regionale artigianato toscana*", infine, sono state effettuate tre consultazioni; la prima è stata svolta mediante l'invio via fax di un questionario semistrutturato ad alcune C. P. A. (Commissioni Provinciali Artigianato) e alla CRAT (Commissione Regionale Artigianato) al fine di ricostruirne l'attività, la procedura d'iscrizione all'Albo artigiani e gli eventuali ricorsi, nonché acquisire dati quantitativi sui tempi e sugli addetti da utilizzare nell'analisi costi-benefici. Nella seconda, invece, la modalità di consultazione è stata identica alla prima, ma estesa a tutte le C. P. A. toscane non oggetto della prima consultazione.

Infine, in fase avanzata dell'analisi, è stata svolta un'indagine conoscitiva al fine di acquisire le eventuali criticità riscontrate dagli operatori al momento dell'iscrizione all'Albo Artigiani. Il campione oggetto di questa indagine, che ha assunto la forma dell'intervista diretta, era composto da 16 imprese artigiane.

Nel caso "*Autorizzazione all'esercizio di attività cinematografica*" Le consultazioni sono state effettuate durante tutto l'arco di svolgimento dello studio e hanno coinvolto le Associazioni di categoria (ANEC, FEDIC, FICE), i gestori cinematografici e il responsabile regionale dei SUAP provinciali. La consultazione diretta dei gestori cinematografici, tramite invio di un questionario via fax, è stata realizzata successivamente alla messa a punto definitiva delle opzioni di intervento sulla base delle indicazioni emerse dal focus group con le associazioni di categoria. L'intervista con il responsabile regionale dei SUAP provinciali ha consentito di raccogliere informazioni di natura tecnico-amministrativa circa il ruolo del SUAP e la procedura di autorizzazione alla realizzazione di immobili da destinare ad attività cinematografiche.

Nell'ambito dell'AIR "*Disciplina delle attività termali*" sono stati organizzati un'indagine telefonica rivolta ai titolari di autorizzazione all'attività termale, diretta raccogliere informazioni sulle caratteristiche organizzative, strutturali e tecnologiche di tutti gli stabilimenti termali toscani, tre distinti focus group per raccogliere punti di vista, valutazioni e suggerimenti in ordine alle opzioni di intervento formulate. Il primo ha coinvolto rappresentanti di Federterme, ASL e comuni termali, il secondo i direttori sanitari di alcuni stabilimenti termali e il terzo ha visto la partecipazione di alcuni amministratori delegati di aziende termali e

rappresentanti di associazioni di categoria del settore turistico-ricettivo. Infine, mediante una serie di interviste semi-strutturate, con gli amministratori delegati di aziende termali certificate e con i responsabili dell'Ufficio Ambiente di alcuni comuni certificati, sono stati raccolti dati in ordine ai costi di ottenimento e di mantenimento delle certificazioni ISO 9001, ISO 14001 e delle registrazioni EMAS

Un'intervista telefonica realizzata con modalità CATI, che ha visto coinvolte 480 responsabili di struttura veterinaria, è stata realizzata anche nell'ambito dell'AIR "*Disciplina delle strutture veterinarie pubbliche e private*". Ulteriori consultazioni sono state poi effettuate con i medici veterinari e gli utenti dei servizi veterinari (focus group), con la Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici veterinari Italiani (FNOVI), l'Associazione nazionale medici veterinari italiani (A.N.M.V.I) e le ASL (focus group) nonché con il responsabile regionale dei SUAP provinciali (intervista).

In altri casi le consultazioni hanno coinvolto essenzialmente amministrazioni e destinatari diretti, ma con alcune particolarità (per una visione complessiva, si rimanda ai Piani di consultazione contenuti nei report analitici presenti sul sito web).

Ad esempio, nel caso "*Energia*", è stato ritenuto opportuno procedere alla consultazione di esperti di varie istituzioni (Facoltà di ingegneria dell'Università di Firenze ed Enea), per valutare la fattibilità delle ipotesi d'intervento, i presumibili effetti ed acquisire pareri tecnici sulla materia.

Nel caso "*Regolazione del servizio farmaceutico territoriale*" (di seguito caso "Farmacie") è stato effettuato un focus group con la presenza congiunta di farmacisti titolari (destinatari diretti) e farmacisti non titolari (destinatari indiretti), portatori di esigenze contrapposte che dipendono, in ultima analisi, dalla regolamentazione e dal contingentamento numerico che caratterizza il settore. In questo modo sono state messe a confronto le opinioni delle imprese già operanti nel mercato e dei potenziali entranti: i primi hanno giustificato le barriere all'ingresso per la funzione di servizio pubblico che svolgono, i secondi, invece, hanno evidenziato una propensione per la liberalizzazione, sottolineandone i vantaggi per i consumatori.

3.7.5 Come consultare

L'amministrazione deve definire di volta in volta le modalità con cui realizzare la consultazione. In particolare, è necessario individuare:

- chi opera effettivamente la consultazione all'interno dell'amministrazione; costoro devono seguire l'andamento del processo, valutarne i risultati e studiare adeguate forme di pubblicizzazione, tramite web o stampa; i soggetti che devono rispondere all'interno delle imprese, delle associazioni di categoria o di rappresentanza degli interessi collettivi o diffusi;
- il momento del processo regolatorio in cui si opera la consultazione;
- il termine assegnato per rispondere (minimo quindici giorni);
- le modalità di risposta ammesse;
- l'utilizzo delle risposte;
- forme eventuali di pubblicità della consultazione (web o stampa) e attivazione di un flusso informativo di ritorno sui soggetti consultati. In particolare, è opportuno che ai soggetti consultati venga inviata una comunicazione sui risultati e gli eventuali utilizzi delle informazioni acquisite. Inoltre, è molto importante che l'amministrazione renda disponibile una sintesi dell'AIR, che conterrà anche i risultati delle consultazioni effettuate, in modo da garantire trasparenza e visibilità, instaurando un circolo virtuoso con i soggetti interessati;

Lo strumento di rilevazione deve essere chiaro, conciso e semplice da utilizzare, mentre nel rendere noti i risultati, è necessario illustrare quali aspetti sono stati presi in considerazione dall'amministrazione e per quali motivi.

3.7.6 *Tecniche di consultazione*

Le tecniche per la consultazione sono diverse e l'utilizzo dell'una o dell'altra dipende essenzialmente dagli obiettivi conoscitivi che ci si propone di raggiungere.

La scelta delle tecniche di consultazione si basa su tre considerazioni:

- 1 onerosità di realizzazione (tempi e costi);
- 2 attendibilità e validità dei risultati ottenibili;
- 3 utilità ed esaustività ai fini dell'AIR.

Nessuna modalità di consultazione è valida in assoluto: ciascuna tecnica deve essere adattata al caso specifico e alla fase dell'indagine (fase esplorativa, di messa a punto delle opzioni oppure fase conclusiva, di valutazione dell'opzione prescelta) e in alcuni casi, ad esempio, può essere utile anche combinare più tecniche. Le principali tecniche di consultazione sono²⁸:

- a) indagini statistiche;
- b) panel;
- c) interviste semi-strutturate;
- d) focus group;
- e) notice and comment;
- f) riunioni formali o informali.

a) **L'indagine statistica** può essere condotta attraverso diverse tecniche la cui scelta dipende essenzialmente dalle caratteristiche del fenomeno indagato, dagli archivi di base, dalla strategia di campionamento, dall'organizzazione del personale sul campo e dai costi e dai tempi attesi.

Le principali tecniche in uso per condurre un'indagine statistica sono:

- Intervista diretta (o faccia a faccia);
- Intervista telefonica;
- Questionario postale autocompilato (vedi esempio seguente);
- Diario;

²⁸ E' inoltre opportuno sottolineare che oggi, tutti gli Stati membri dell'OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) riconoscano nelle nuove tecnologie di comunicazione e informazione (denominate ICTs - Information and Communication Technologies) gli strumenti fondamentali per coinvolgere i cittadini nell'assunzione delle decisioni politiche pubbliche. A tal fine, sulla base di esperienze concrete di alcuni paesi membri dell'OECD, vengono suggeriti 10 principi guida per condurre le consultazioni online. Per un maggior approfondimento si veda l'articolo *Engaging Citizens Online for Better Policy - making*, OECD, 2003.

- Dati amministrativi;
- Osservazione diretta;
- Tecniche miste;
- Nuove tecnologie.

Con il termine “fasi operative” si intende individuare tutta la parte del ciclo produttivo di un’indagine che va dalla misurazione delle caratteristiche di interesse sulle unità selezionate fino alla disponibilità dei dati per le analisi statistiche.

Riportiamo, di seguito, una classificazione delle diverse fasi operative di un’indagine statistica sottolineando, tuttavia, come nella realtà tale classificazione possa essere suddivisa ulteriormente in sotto – fasi, o non prevedere una o più fasi tra quelle elencate. (ad es., qualora il rilevatore si avvalga di un computer portatile per la conduzione di un’intervista faccia a faccia, la fase di registrazione dei dati viene eliminata e quella di revisione automatica risulta semplificata). In questa sede, dunque, distinguiamo le seguenti fasi operative:

1. Rilevazione;
2. Codifica dei quesiti aperti;
3. Registrazione dei dati su supporto magnetico;
4. Revisione automatica e/o interattiva;
5. Elaborazioni statistiche;
6. Validazione.

Altro elemento da considerare è la rappresentatività del campione; infatti, perché un campione sia rappresentativo della popolazione di provenienza occorre che gli archivi di base usati per l’estrazione siano in buono stato di aggiornamento, che la dimensione del campione sia sufficiente e che le procedure di selezione per lo specifico disegno siano appropriate.

Nella valutazione di opzioni alternative di regolazione, come accennato, non vi sono regole precise e rigorose di identificazione di un “campione” di soggetti da intervistare.

E’ buona norma individuare un sotto-campione per ogni tipologia di destinatario, specialmente se la regolazione si rivolge a soggetti assai diversi tra loro (es. cittadini e imprese); quanto meno, si deve cercare di rappresentare tutte le tipologie considerate. Un criterio di individuazione del numero di “campioni” o gruppi di soggetti da intervistare potrebbe consistere nel verificare se l’effetto presunto della norma si differenzia rispetto alle tipologie di utenza individuate, o se queste assumono ruoli diversi nella procedura.

Ad es., se la procedura si rivolge a cittadini residenti in diverse aree, è possibile che gli effetti siano diversi a causa delle differenze intrinseche esistenti tra tali gruppi di soggetti: basterà intervistare cittadini di tutte le aree coinvolte nella procedura per avere un panorama completo dei suoi effetti. Se invece della procedura possono beneficiare, ad es., cittadini residenti in aree rurali ed agricoltori occupati nelle stesse aree, è probabile che i due gruppi di soggetti debbano essere considerati in modo distinto, per le diverse modalità di accesso alla procedura, o per i diversi esiti previsti, etc. E' inoltre probabile che all'interno di ciascun gruppo sussistano differenze tra i soggetti, in base all'area geografica di appartenenza (o alla fascia di età, al titolo di studio, etc.).

Come metodo orientativo, dove vi sono significative differenze tra destinatari della norma sarebbe opportuno distinguere diversi gruppi da intervistare, mantenendo separati i risultati dell'indagine svolta oppure aggregandoli, con metodi di ponderazione delle varie componenti che siano espliciti e trasparenti.

In generale, si considerano significative le differenze tra destinatari diretti e indiretti e – all'interno di ciascuna di queste due categorie – quelle tra persone fisiche e persone giuridiche, tra imprese di diversa natura giuridica (individuali, familiari, società di persone o di capitali), ambito di attività (commerciali, industriali, finanziarie, agricole, edili), dimensione (piccole, medie, grandi). La significatività di uno o più caratteri distintivi va giudicata volta per volta: può darsi il caso, infatti, di norme che si rivolgono ad imprese grandissime e minuscole con effetti assolutamente identici (es. dove gli adempimenti sono proporzionati al numero di dipendenti o al fatturato), come può darsi il caso opposto di effetti e ruoli diversi tra soggetti apparentemente simili tra loro.

L'indagine statistica può essere realizzata con diversi strumenti: on-line, per telefono, per posta, etc. Si tratta di uno strumento ad ampio raggio ma che prevede tempi di ritorno più lunghi rispetto alle altre forme di consultazione. Soprattutto, a differenza delle altre tecniche, con l'indagine statistica non si stabilisce un contraddittorio tra le diverse parti, che evidenzia e confronta esigenze diverse dei soggetti consultati.

b) Il **panel** (che può essere ricondotto tra le diverse tipologie di indagine statistica) è una tecnica d'indagine finalizzata a produrre informazioni tendenzialmente quantitative su materie per le quali la dimensione temporale è molto rilevante; infatti, attraverso questo strumento, si intendono rilevare la variazione di comportamenti/ atteggiamenti dei soggetti nel periodo di tempo di riferimento (ad es. prima e dopo un intervento). Questa tecnica consiste nell'invio di questionari strutturati (in cui cioè il numero e il tipo delle risposte sono prestabiliti), ovvero semistrutturati (che cioè prevedono domande chiuse e, soprattutto, domande aperte) in un arco di tempo più o meno lungo, a gruppi stabili di soggetti competenti o rilevanti in relazione al problema che si intende approfondire.

Possiamo distinguere tra:

- panel multiscopo (cioè quello in cui l'opinione dei componenti viene richiesta su più argomenti) a domande chiuse che hanno il pregio di costare relativamente poco, ma presentano serie debolezze sia quanto a validità e attendibilità, sia quanto ad esaustività e utilità dei risultati.
- panel mirati per ciascun caso che, invece, riducono (anche se non di molto) le debolezze in termini di validità e attendibilità, ma presentano costi elevati.

c) **L'intervista semi-strutturata** è un'intervista non "imbrigliata" in quesiti preformati, che richiede una certa competenza, attenzione e preparazione del personale che svolge l'intervista, poiché è necessario saper condurre il discorso evitando il rischio di lasciarsi catturare dall'intervistato o di distorcere il significato delle risposte che si ricevono.

Nella tecnica delle interviste semi-strutturate l'intervistatore dispone di una traccia d'intervista più o meno dettagliata nella quale sono stabiliti i contenuti del colloquio e dove, a seconda delle circostanze, sono previsti o la semplice elencazione degli argomenti da affrontare, o la formulazione di domande di carattere generale.

L'intervista semi-strutturata – se correttamente impiegata – garantisce un elevato livello di attendibilità delle informazioni raccolte, proprio per la sua natura dialettica; tuttavia, richiede un'attenta selezione dei soggetti da consultare, perché l'attendibilità dei risultati di ciascuna intervista, e dell'intera consultazione (la quale di solito prevede un ristretto numero di interviste), è direttamente proporzionale alla conoscenza diretta ed alla credibilità dei soggetti intervistati.

Ciò nonostante, non può essere considerato uno strumento statisticamente rappresentativo di consultazione delle parti in causa; pertanto, l'intervista semi-strutturata è una tecnica molto adatta ad un'esplorazione iniziale dei dati (ad es. nella fase di definizione ed eventuale selezione di opzioni alternative), è finalizzata a produrre informazioni qualitative, e può dare risultati attendibili e validi se si selezionano correttamente i soggetti da intervistare e se si dispone di personale addestrato ad hoc. L'intervista semistruttuarata ha, inoltre, onerosità e rapidità medie.

d) Il **focus group** è una tecnica per consultare in modo approfondito un gruppo ristretto di individui (di solito 5-10), mettendo a fuoco una questione specifica ed ha la durata di circa 1h30'. Obiettivo generale è quello di far interagire i diversi soggetti interessati, alla presenza di uno o più moderatori, per comprendere in profondità le diverse opinioni, argomentazioni e punti di vista. Le caratteristiche del focus group, da un lato, lo rendono ottimale per affrontare temi controversi o incerti, sui quali si presume che la platea di destinatari sia divisa e/o che buona parte di essa non abbia opinioni precostituite. D'altro canto, quando occorrono dati quantitativi precisi e suddivisi per

tipologia di destinatario (ad es. sui costi burocratici), il focus group può rivelarsi inadatto, o comunque meno efficace delle altre tecniche di consultazione.

Ogni focus group va preparato, condotto, registrato e analizzato da personale competente, esperto o appositamente addestrato.

Per la conduzione operativa dei focus group si dovrà prestare particolare attenzione ai seguenti punti: individuazione degli obiettivi; selezione dei partecipanti; domande di stimolo; organizzazione della sessione di lavoro; costruzione dell'agenda; definizione delle regole-base di conduzione; reporting e analisi dei risultati.

Individuare gli obiettivi significa rilevare le esigenze dei destinatari per qualificare le categorie di costi e benefici che ricadono sui diversi gruppi di soggetti. Inoltre, l'individuazione degli obiettivi permette di valutare il livello potenziale di condivisione e accettazione delle ipotesi di intervento da parte dei destinatari, le principali ragioni di possibili resistenze e, infine, di raccogliere suggerimenti per migliorare l'intervento e il suo livello di accettazione.

In merito alla selezione dei partecipanti è importante rivolgersi sia ad individui o organizzazioni appartenenti alle categorie di destinatari diretti e indiretti, sia ad esperti cercando di evitare il problema della "professionalizzazione" dei consultati.

Si procede, successivamente, ad organizzare la sessione di lavoro costruendo il calendario degli incontri e individuando i partecipanti e i luoghi di svolgimento per ogni singolo focus (questi ultimi sufficientemente confortevoli e con la possibilità di registrare i lavori).

Nell'organizzazione della sessione di lavoro rientra anche la predisposizione dell'agenda e l'invio, con almeno due settimane di anticipo di un primo invito ai partecipanti in cui si descrive brevemente l'attività che verrà svolta e gli obiettivi dell'incontro-intervista (temi di discussione, durata del focus e luogo di svolgimento, partecipanti, ecc.); se possibile, è bene anche inviare materiale di documentazione utile alla discussione. E' inoltre opportuno richiamare i partecipanti 3/5 giorni prima del focus per ricordare l'appuntamento e verificarne la disponibilità.

Per evitare di perdere informazioni, ricordi, suggestioni, idee e intuizioni suggerite dal focus è buona norma trascrivere immediatamente i contenuti della registrazione, integrandola con gli appunti presi dal moderatore del focus che svolge la funzione di osservatore.

La scheda adoperata per la trascrizione dovrà contenere: la trascrizione della registrazione, che viene a sua volta suddivisa in relazione alle "domande stimolo" poste; l'annotazione, accanto alla trascrizione, delle osservazioni del moderatore con funzione di osservatore, considerando, tra l'altro, il clima della discussione, gli argomenti che suscitano maggiore o minore interesse, la possibilità di individuare soggetti che meglio di altri potrebbero svolgere funzioni di "soggetti

agenti” nei confronti dei destinatari diretti del provvedimento; la descrizione sintetica dei principali risultati raggiunti rispetto agli obiettivi del focus.

La scheda deve, inoltre, contenere una sezione che riepiloghi i dati fissi del focus (data, luogo di svolgimento del focus, oggetto, moderatori) e i dati relativi ai partecipanti (nome/cognome, ente/azienda, qualifica/attività, ruolo).

A seconda della diversificazione (riscontrata o ipotizzata) delle posizioni tra i destinatari di ciascuna categoria, si dovrà organizzare un numero adeguato di focus group. Se, da un lato, il confronto tra opinioni diverse (anche contrapposte) è intenzionale, per la stessa natura dello strumento di consultazione, dall’altro occorre limitare il numero di invitati a ciascun focus, ed anche evitare che l’eccessiva eterogeneità dei partecipanti sia fonte di imbarazzo o reticenza per qualcuno di essi.

La quantità ottimale di incontri, invece, non varia all’aumentare del numero di opzioni alternative da considerare; questa variabile, insieme alla complessità dei problemi, influenza durata e difficoltà degli incontri.

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

Per evitare il rischio della “professionalizzazione” dei consultati, bisogna in linea di massima evitare di interpellare sempre gli stessi soggetti. Sotto questo profilo, anche la consultazione di soggetti che sono portatori di un mandato rappresentativo (ad esempio esponenti delle associazioni di categoria) può rivelare aspetti di criticità.

I focus group possono essere più o meno strutturati a seconda che si definisca semplicemente il tema di discussione e si lasci che i partecipanti ne parlino liberamente tra loro (focus group non strutturati) o che si decida di seguire una traccia, di aspetti da trattare o di vere e proprie domande da porre che, in ogni caso, sono sempre aperte, cioè non prevedono risposte prefissate tra cui scegliere (focus group semistrutturati). La scelta tra un tipo più o meno strutturato dipende dall’obiettivo specifico della ricerca. Infatti, qualora l’obiettivo sia conoscere la prospettiva del target sul fenomeno oggetto di studio si opterà per un focus group non strutturato. Invece, nel caso fossero individuati sottotemi sui quali apprendere il punto di vista dei partecipanti, potrà essere opportuno adottare un focus group semistrutturato.

Inoltre, a seconda del tipo di focus group utilizzato muterà anche il ruolo del moderatore che sarà minimo nei focus meno strutturati e maggiore in quelli semistrutturati.

Il focus group presenta diversi vantaggi: i costi relativamente contenuti (progettazione dei focus e analisi dei dati, moderatori, gettoni di presenza per i partecipanti); la velocità di realizzazione; l’approfondimento dei temi (che non sarebbe consentito dal questionario a risposte chiuse); la

possibilità di coinvolgere punti di vista differenti facendoli interagire (il che sotto certi profili può consentire un approfondimento maggiore di quanto non avvenga con l'intervista semistrutturata) e, infine, anche grazie alla scarsa strutturazione, rientra tra i vantaggi la possibilità di far emergere aspetti inizialmente non previsti.

Tuttavia, è necessaria la presenza di un moderatore che attraverso la propria influenza riesca a limitare quella di eventuali membri del gruppo che vogliono assumere un ruolo di leader. Nell'esempio si riporta un caso di focus group sperimentato per il caso "Farmacie".

Box 19 Focus group – Caso "Regolazione del servizio farmaceutico territoriale"

Data dell'incontro: 28 novembre 2003

Luogo di svolgimento: Firenze

Oggetto: **Servizio farmaceutico territoriale**

Moderatore:

Osservatori partecipanti: Dirigente del servizio

Durata (*in minuti*):

Lista partecipanti: Ordine dei Farmacisti, Unione farmacisti titolari di farmacie pubbliche (CISPEL) e private (URTOFAR) e del Movimento nazionale liberi farmacisti (MNLF che raggruppa i farmacisti non titolari).

Nel seguito si riportano alcune domande poste nel corso del focus-group.

1. Nell'attuale assetto regolativo dell'attività di assistenza farmaceutica territoriale, ritiene vi siano **esigenze di semplificazione** delle procedure attualmente in atto? Se sì, in riferimento a quali procedure?
2. In particolare, nella procedura di assegnazione delle sedi farmaceutiche e di autorizzazione all'apertura della farmacia ritiene giustificata la durata della possibile **proroga** fissata dalla normativa attuale (1+2 anni)? Se sì, per quali motivazioni?
3. Rispetto al sistema attualmente vigente, riterrebbe preferibile una **graduatoria unica regionale** dei farmacisti idonei alla titolarità della farmacia (senza specificare le sedi messe a concorso come accade ora) formata sulla base di concorso per titoli ed esami da ripetere dopo un certo numero di anni²⁹ e a cui attingere per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione? e delle farmacie stagionali? Se sì, perché? Se no, perché?
4. Ritiene soddisfacente l'attuale **articolazione tipologica** dei presidi farmaceutici in farmacie succursali (stagionali), dispensari stagionali e dispensari annuali ? Se no, come andrebbe modificata?
5. Ritiene che gli attuali vincoli alla gestione degli **orari e dei turni** di apertura siano giustificati? Se no, sarebbe favorevole a introdurre una regolamentazione più flessibile, ad es. abolendo i limiti massimi di orario (stabilendo però quelli minimi)?
6. Quale a suo giudizio è il **ruolo delle farmacie rurali**? Ritiene che gli attuali criteri per la definizione dell'indennità di residenza siano soddisfacenti? Se no come andrebbero modificati?

²⁹ In pratica, si chiede un giudizio sull'art. 48, comma 22 del DL n.269/2003, il quale, comunque, salva la facoltà di una diversa disciplina a livello regionale prevede che il concorso venga espletato ogni quattro anni.

e) Con la tecnica *notice and comment* ci si rivolge ai soggetti destinatari del provvedimento mediante la pubblicizzazione di un documento di consultazione con la richiesta, nello stesso, di risposte in forma scritta. Questa tecnica di consultazione può consentire di ottenere informazioni e punti di vista in modo approfondito e dettagliato, ma poiché sono esclusi coloro che non hanno gli strumenti per rispondere (ad es. la possibilità di attivare una connessione ad Internet), rischia di risultare una tecnica non rappresentativa della popolazione di riferimento.

Tra i principali vantaggi della tecnica *notice and comment* rientra, sicuramente, la possibilità di poterla realizzare e diffondere facilmente, anche grazie all'utilizzo di strumenti come Internet.

I principali aspetti critici risiedono invece: nel costo elevato da sostenersi per l'analisi e l'elaborazione delle risposte; nella circostanza che non consente uno scambio immediato e diretto tra punti di vista, tra regolatori e soggetti contattati; infine, nell'impossibilità di sottoporre a confronto comparativo orientamenti e preferenze espresse.

Di seguito si riporta la prima applicazione della tecnica *notice and comment* utilizzata in Toscana nel corso dell'AIR "Gestione dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali" (di seguito caso "Beni culturali"). Successivamente altri *notice and comment* sono stati organizzati nell'ambito delle AIR "Norme per l'accoglienza, l'integrazione e la tutela dei cittadini non comunitari" e "Servizi postali e di prossimità - interventi a sostegno dei comuni disagiati". In entrambi i casi, tali consultazioni hanno avuto come destinatari i comuni.

Box 20 - Notice and comment – Caso "Gestione dei musei di EE.LL. e di interesse locale e dei sistemi museali"

Nel corso dell'analisi è stata data a tutti i potenziali destinatari dell'intervento in esame la possibilità di esprimere opinioni motivate sulle opzioni formulate, nonché di fornire informazioni, anche quantitative, circa i possibili effetti associati alle varie alternative.

Operativamente, il *notice and comment* è stato realizzato inviando una lettera ai potenziali destinatari dell'intervento in cui sono state riassunte le finalità della consultazione in ambito AIR con le indicazioni necessarie per fornire, entro una data prestabilita, i propri contributi (via Internet o fax).

Di seguito, si riporta il questionario che è stato sottoposto a tutti i potenziali destinatari dell'intervento (direttori dei musei di enti locali e di interesse locale). Tale questionario è stato pubblicato in un'apposita pagina web, nel sito della Direzione competente, a cui era possibile accedere tramite user-ID e password precedentemente inviati.

Prima delle domande è stata inserita una descrizione delle due opzioni in esame.

1 - Quale fra le opzioni di intervento sopra riportate ritiene preferibile?

- Opzione A
 Opzione B

1.1 - Per quali motivi ritiene preferibile l'opzione scelta? _____

2 - Nel caso non condividesse in tutto o in parte nessuna delle due opzioni sopra indicate, potrebbe indicare quelle che, secondo la Sua opinione, sono le principali variazioni da apportare (indicarle in ordine decrescente di importanza: n. 1 = la più importante)?

1) _____

2) _____

3) _____

3 - Assegni un numero alle categorie di standard riportate in tabella in modo da ordinarle in base alla difficoltà che l'istituzione da Lei gestita avrà nel rispettarli. Consideri che al n. 1 corrisponde la categoria di standard più difficile da rispettare e che lo stesso numero può essere assegnato a più categorie di standard. Indichi anche se le difficoltà di adeguamento sono dovute a motivi finanziari (difficoltà nel reperire i fondi necessari), e/o organizzativi e/o di altra natura.

Numero assegnato	Categoria Standard	Motivi della difficoltà di adeguamento		
		Finanziari	Organizzativi	Altro (specificare)
	Personale	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Sicurezza nell'uso	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Sicurezza anticrimine	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Sicurezza antincendio	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Gestione e cura delle collezioni	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	
	Rapporti con il pubblico e relativi servizi	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	

4 - Fornisca una stima dei costi che l'istituzione da Lei gestita dovrà sostenere per adeguarsi agli standard di seguito elencati (in corrispondenza degli standard per i quali l'istituzione da Lei gestita è già in regola, indichi il costo già sostenuto per l'adeguamento e l'anno in cui tale adeguamento è stato effettuato):

Categoria Standard	Costo previsto (o già sostenuto)	Anno di adeguamento
Impianto antifurto		
Controllo video a circuito chiuso		
Impianto di rilevamento automatico degli incendi		
Cartellonistica e sistema di illuminazione di emergenza per i casi		

di incendio		
Vie di fuga		
Impianto di condizionamento		
Impianto termico		
Strumentazioni di controllo microclimatico nei depositi e nelle sale espositive		
Segnaletica interna		
Apparati didascalici per la identificazione delle opere		
Sussidi alla visita programmati quali pannelli informativi e schede mobili.		

5 - Assegni a ciascuna delle due opzioni un punteggio da 1 a 3 (1 = minimo; 2 = medio; 3 = massimo) per ogni effetto che si attende³⁰. In corrispondenza degli effetti per i quali ritiene che un'opzione non produca alcun risultato non assegni alcun punteggio. E' possibile assegnare anche lo stesso punteggio ad entrambe le opzioni per lo stesso effetto.

Effetti	Opzione A	Opzione B
Effetti <u>positivi</u> per i Musei		
Introduzione strumenti atti a garantire la massima diffusione degli standard minimi		
Maggiore chiarezza del ruolo delle fonti di finanziamento regionali (PIR-legge 14/95 e finanziamenti erogati tramite le Province)		
Miglioramento della qualità della struttura museale		
Introduzione delle condizioni necessarie per il raggiungimento di una maggiore autonomia dei musei		
Incremento della capacità di attrazione degli utenti		
Incentivi al ricorso ai sistemi museali e corrispondente raggiungimento di economie di scala		
Maggiori opportunità di offerta di proposte culturali integrate con il territorio		
Altro (<i>specificare</i>):		
Effetti <u>positivi</u> per gli utenti		
Miglioramento dell'offerta culturale		
Miglioramento delle strutture museali		
Aumento di servizi collaterali		
Aumento delle condizioni di sicurezza		
Altro (<i>specificare</i>):		
Effetti <u>negativi</u> per i Musei		
Elevati costi di investimento (<i>una tantum</i>) per adeguarsi agli standard		
Elevati costi ricorrenti (annuali) per adeguarsi agli standard		

³⁰ Ad esempio, se si ritiene che l'effetto positivo "Miglioramento della qualità della struttura museale" sia massimo nell'opzione A e minimo nell'opzione B, si assegni il punteggio 3 nella casella corrispondente all'opzione A e il punteggio 1 in quella dell'opzione B.

Problemi di finanziamento per adeguarsi agli standard minimi		
Riduzione dell'autonomia nell'offerta culturale di ogni istituzione		
Altro (<i>specificare</i>):		
Effetti <u>negativi</u> per gli utenti		
Aumento dei prezzi dei biglietti		
Altro (<i>specificare</i>):		

Grazie per la collaborazione.

f) Le **riunioni**, formali o informali, con rappresentanti delle diverse categorie di destinatari, possono rivelarsi uno strumento utile per stimolare il confronto tra le diverse tipologie di destinatari al fine di fare emergere non solo ulteriori informazioni utili, ma anche di individuare le diverse variabili da considerare per analizzare e valutare la procedura esistente e le ipotesi di cambiamento.

Indubbiamente la riunione costituisce uno strumento meno strutturato e articolato rispetto al focus group, ma può rivelarsi utile al fine di ottenere informazioni di corredo, e che quindi vadano ad integrare e completare quelle ottenute attraverso altre forme di consultazioni, quali, ad esempio, le indagini statistiche.

In questa seconda funzione, di completamento delle informazioni raccolte altrimenti, le riunioni possono svolgersi in modo informale, soprattutto dal punto di vista della completezza e rappresentatività dei soggetti invitati. Quando assumono invece il ruolo di tecnica di consultazione a sé stante, le riunioni devono essere il più possibile estese all'intero spettro dei gruppi di destinatari diretti e indiretti, benché questo generi difficoltà gestionali non irrilevanti. Operativamente si tenta allora di limitare il numero di partecipanti invitando organismi e soggetti rappresentativi delle varie categorie di destinatari; per focalizzare l'attenzione dei convenuti prima e durante la riunione, si possono preparare dei comunicati, promemoria, ordini del giorno degli argomenti da discutere, anche per dare modo ai partecipanti di prepararsi ed eventualmente documentarsi per tempo.

Nel box che segue si riportano, in forma sintetica, i più importanti vantaggi ed aspetti critici che distinguono ogni tecnica di consultazione.

Box 21 Riepilogo – Tecniche di consultazione

Tecnica	Vantaggi	Svantaggi
Indagine statistica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fornisce risultati attendibili e generalizzabili 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E' costosa dal punto di vista economico e temporale ▪ Richiede una forte strutturazione delle domande ▪ Non consente di mettere a confronto punti di vista diversi
Panel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 a domande chiuse ▪ E' caratterizzato da una bassa mortalità di risposta 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Panel multiscopo: presenta no debolezze quanto a validità, attendibilità, esaustività ed utilità dei risultati ▪ Panel mirati: comportano costi elevati
Notice and Comment	<ul style="list-style-type: none"> ▪ E' di facile realizzazione e diffusione anche grazie ad Internet ▪ Consente di ottenere informazioni approfondite e dettagliate 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comporta 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
Interviste semi - strutturate	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comportano un costo relativamente contenuto ▪ Presentano una rapidità media ▪ Forniscono risultati attendibili e validi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non sono statisticamente rappresentative
Focus group	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non è statisticamente rappresentativo
Riunioni formali o informali	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comportano un costo contenuto ▪ Presentano una velocità di realizzazione alta ▪ Fanno emergere punti di vista diversi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Non sono statisticamente rappresentative

3.7.7 *La carta delle consultazioni*

Per immediate ragioni di trasparenza, ma anche per accrescere l'efficacia attesa di ciascuna consultazione è, infine, di estrema utilità predisporre la cosiddetta "**Carta di consultazione**". Questo è un documento, non necessariamente nel tradizionale formato cartaceo, che illustra e spiega al soggetto da consultare i motivi della consultazione e il tipo di informazione che si intende rilevare, utilizzando un linguaggio semplice e chiaro.

La Carta dovrebbe avere una forma e un contenuto diverso a seconda della tecnica di consultazione che si intende adottare e delle informazioni che si vogliono ottenere. In via generale, occorre sottolineare l'opportunità di presentare al consultato tutti gli elementi di giudizio di cui in quel momento dispone l'amministrazione e di formulare, per quanto possibile, richieste specifiche che indirizzino la formulazione delle risposte. La Carta dovrebbe, quindi, rendere noti almeno gli obiettivi, le categorie di destinatari e il tipo di informazioni richieste, oltre ai tempi della rilevazione (almeno 15 giorni, ma generalmente si considera adeguato un periodo non inferiore – salvo casi eccezionali – ai 3 mesi).

3.8 Strumenti per l'analisi

La **documentazione a corredo dell'analisi di impatto è costituita da una relazione finale** che illustra in forma descrittiva e sintetica l'analisi effettuata, dando conto delle metodologie utilizzate, dei criteri adottati nella valutazione dell'impatto, delle motivazioni sottese alla selezione delle opzioni rilevanti e alla scelta dell'opzione preferita.

La relazione finale sugli esiti dell'AIR è allegata alle proposte di legge e di regolamento oggetto di analisi ed è costruita sulla base di un **report analitico** redatto in corso d'opera dal gruppo di lavoro e contenente una descrizione dettagliata dell'analisi effettuata (cfr. il modello in allegato).

Il report analitico è corredato di due allegati.

- a. **Allegato sulle consultazioni** contiene il Piano delle Consultazioni e, per ogni consultazione effettuata, la carta delle consultazioni, il questionario e l'esito della consultazione articolato in risultati emersi e note metodologiche (cfr. il modello in allegato).
- b. **Allegato tecnico di valutazione economica** il suo contenuto varia a seconda della metodologia di valutazione economica utilizzata (cfr. il modello in allegato). Nel caso dell'Analisi Costi-Benefici, l'allegato contiene l'elenco dei parametri utilizzati, le stime per tipologia di costo e beneficio, l'analisi finanziaria e l'analisi economica di ciascuna opzione rilevante, compresa l'opzione zero o di non intervento.

Modelli di documentazione

1. Relazione finale sugli esiti dell'analisi
2. Modello di report analitico
3. Modello di Allegato sulle consultazioni

1. Modello di relazione finale sugli esiti dell'analisi

La documentazione finale di un'analisi di impatto della regolazione è costituita da una relazione sugli esiti dell'AIR che viene allegata alla proposta di legge o di regolamento oggetto di analisi.

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

- a. l'analisi di contesto e gli obiettivi dell'intervento regolativo;
- b. gli esiti della ricognizione normativa e la scelta delle fonti informative utilizzate;
- c. la descrizione delle opzioni di intervento rilevanti, compresa l'opzione zero o opzione di non intervento;
- d. il ruolo delle consultazioni;
- e. gli esiti dell'analisi di impatto dell'intervento regolativo sulla concorrenza, se effettuata;
- f. gli esiti della misurazione degli oneri amministrativi imposti dall'intervento regolativo, se effettuata;
- g. gli esiti dell'analisi dell'impatto di genere dell'intervento regolativo, se effettuata;
- h. l'opzione preferita e le motivazioni della scelta.

2. Modello di report analitico

Caso di studio di AIR

Titolo

Report analitico

INDICE

A) AMBITO DI INTERVENTO

B) INFORMAZIONI ESISTENTI

C) QUADRO DI CONTESTO

D) ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE DELLE AMMINISTRAZIONI E DEI DESTINATARI

E) OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI

F.1) OPZIONI

F.2) SELEZIONE DELLE OPZIONI RILEVANTI

G) VALUTAZIONE ECONOMICA

H) OPZIONE PREFERITA: PRINCIPALI RISULTATI E MOTIVAZIONI DELLA SCELTA

Proposta regolativa – descrizione

--

Direzione Generale – Settore

--

Responsabile del gruppo di lavoro

--

Referente AIR di Direzione Generale

--

Gruppo di lavoro

--

Ricognizione normativa**Norme Comunitarie/internazionali****Norme di rango costituzionale****Norme e atti amm.vi statali****Norme e atti amm.vi Regione Toscana****Norme e atti amm.vi altre regioni****Giurisprudenza****Altri atti****Esperienze Internazionali**

--

1 A) Ambito di intervento

A.1 CONFINI OGGETTIVI	
OGGETTO DELL'INTERVENTO	
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	

A.2 CONFINI SOGGETTIVI			
Categoria destinatari	Descrizione soggetto (per tipologia)	Numero	Eventuali caratteristiche da evidenziare³¹
DESTINATARI DIRETTI			
DESTINATARI INDIRETTI			
AMMINISTRAZIONI COINVOLTE			

A.3 ORGANISMI RAPPRESENTATIVI	
Tipologia destinatario	Organismi rappresentativi interessati
DESTINATARI DIRETTI	
DESTINATARI INDIRETTI	

³¹ Ad esempio, nel caso di imprese: la dimensione per numero di addetti o la distribuzione territoriale

C) Quadro di contesto

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for the content of section C) Quadro di contesto.

**D) Esigenze sociali, economiche e giuridiche delle
amministrazioni e dei destinatari**

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for the content of section D) Esigenze sociali, economiche e giuridiche delle amministrazioni e dei destinatari.

E) Obiettivi generali e specifici

OBIETTIVO GENERALE			
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTUALE	VALORE OBIETTIVO ³²
OBIETTIVO SPECIFICO 1	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTUALE	VALORE OBIETTIVO ¹
OBIETTIVO SPECIFICO 2	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTUALE	VALORE OBIETTIVO ¹
OBIETTIVO SPECIFICO 3	INDICATORE QUANTITATIVO	VALORE ATTUALE	VALORE OBIETTIVO ¹

³² valori identificati in base alle stime effettuate in sede di valutazione economica

F.1) Opzioni**OPZIONE ZERO***2.1.1 DESCRIZIONE DELL'OPZIONE***OPZIONE A***2.1.2 DESCRIZIONE DELL'OPZIONE*

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO SOCIALI)

OPZIONE B*2.1.3 DESCRIZIONE DELL'OPZIONE*

PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO SOCIALI)

OPZIONE C
<i>2.1.4 DESCRIZIONE DELL'OPZIONE</i>
PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO SOCIALI)

OPZIONE
<i>2.1.5 DESCRIZIONE DELL'OPZIONE</i>
PRESUPPOSTI (NORMATIVI, ORGANIZZATIVI ED ECONOMICO SOCIALI)

F.2) Selezione delle opzioni rilevanti

Prospetto sintetico delle opzioni

	Opzione zero	Opzione A	Opzione B	Opzione C	Opzione
2.1.5.1 Efficacia					
< Obiettivo specifico 1>					
< Obiettivo specifico 2>					
< Obiettivo specifico 3>					
< Obiettivo specifico 4>					
.....					
2.1.5.2 Criticità³³					
Destinatari diretti					
Destinatari indiretti					
Pubblica Amm.					
.....					

(MA=MOLTO ALTA; A=ALTA; B=BASSA; MB= MOLTO BASSA)

Opzioni risultate rilevanti:

Eventuali note³⁴

--

³³ La valutazione delle criticità ed i relativi giudizi (MA, A, B, MB) possono divergere in relazione ai vari destinatari diretti, indiretti e pubblica amministrazione. In tal caso, se dentro la stessa *categoria*, i giudizi non sono univoci, è opportuno distinguere per tipologia di soggetto.

³⁴ Da compilare nel caso in cui occorra approfondire le motivazioni della selezione rispetto agli obiettivi e alle criticità per i destinatari

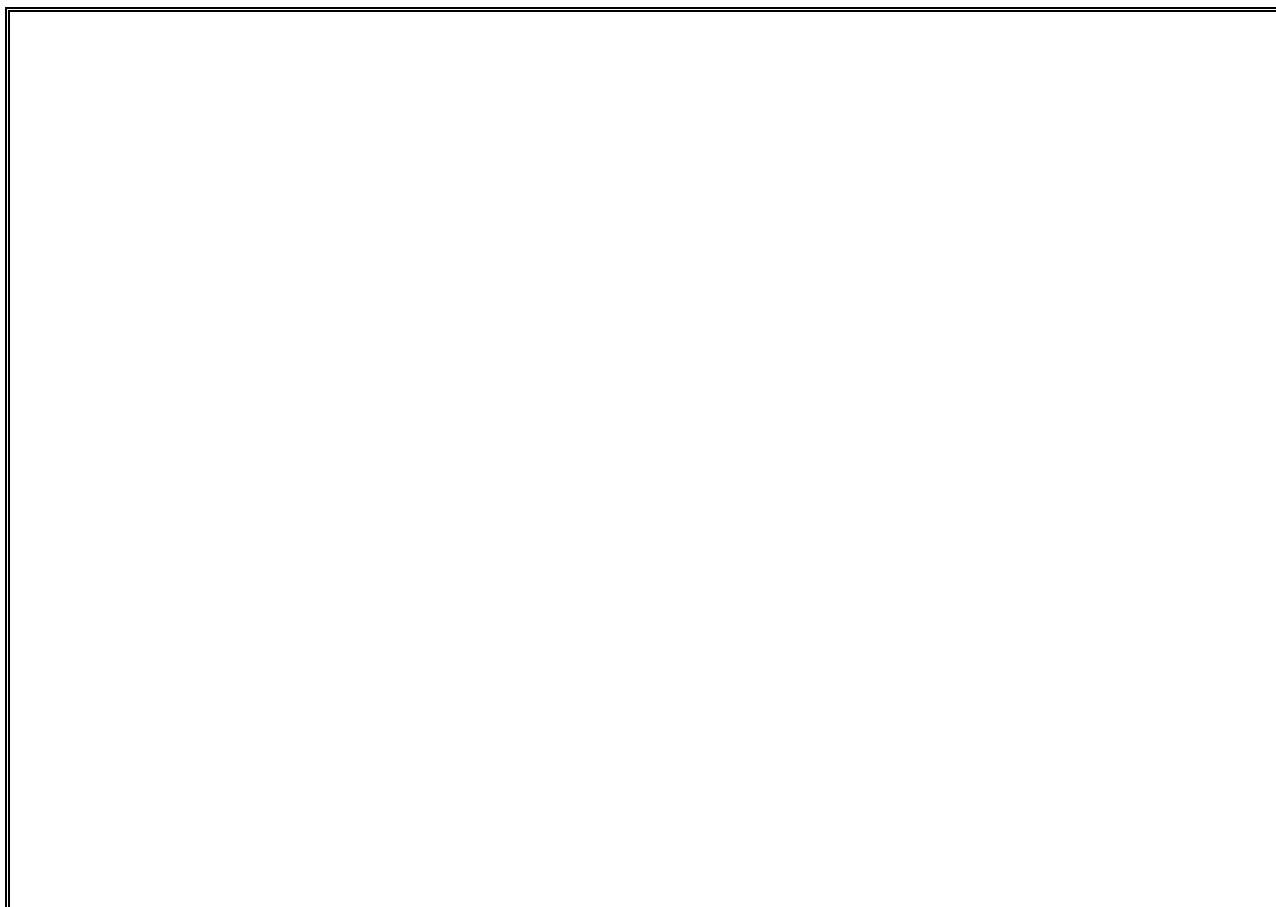
G) Valutazione economica

5.2 G.1) Metodologia scelta	
	Analisi Costi Benefici
	Analisi Costi
	Analisi Costi Efficacia
	Multicriterio
	Altro

G.2) Tipologie di costi e/o benefici³⁵ 1

³⁵ Occorre identificare i costi e i benefici per ogni opzione e per ogni destinatario

H) Opzione preferita: principali risultati e motivazioni della scelta



3. Modello di Allegato sulle consultazioni

INDICE

PREMESSA

PIANO DI CONSULTAZIONE: MODELLO

A. Fase 1 - Verifica delle esigenze sociali, economiche e giuridiche alla base della futura proposta di regolazione

 Consultazione n. 1.....

 Consultazione n. 2.....

 Consultazione n.....

B. Fase 2 – Valutazione del “grado di accoglimento” delle opzioni

 Consultazione n. 1.....

 Consultazione n. 2.....

 Consultazione n.....

C. Fase 3 – Verifica degli effetti delle opzioni e raccolta di dati utili ai fini dell’analisi economica

 Consultazione n. 1.....

 Consultazione n. 2.....

 Consultazione n.....

DOCUMENTAZIONE A CORREDO DI OGNI SINGOLA CONSULTAZIONE: MODELLI

1. CARTA DELLE CONSULTAZIONI.....

2. QUESTIONARIO.....

3. ESITO DELLA CONSULTAZIONE.....

 A. Note metodologiche.....

 B. Risultati emersi.....

ALLEGATO CONSULTAZIONI : VERSIONE SINTETICA

3 Premessa

PIANO DI CONSULTAZIONE

Il Piano di consultazione viene redatto all'inizio del processo AIR e costituisce lo strumento di programmazione dell'attività di consultazione in tutto l'arco dell'analisi.

Il processo di consultazione è finalizzato a :

1. rilevare direttamente le esigenze, "ascoltando" destinatari ed esperti
2. approfondire le informazioni necessarie a:
 - precisare l'ambito di intervento;
 - definire gli obiettivi ed i risultati attesi;
 - individuare le opzioni rilevanti;
 - qualificare e quantificare meglio le categorie di costi e benefici

Conseguentemente il piano di consultazione è di norma articolato nelle seguenti tre fasi:

1. **Fase 1** - *Verifica delle esigenze sociali, economiche e giuridiche alla base della futura proposta di regolazione*
 2. **Fase 2** - *Valutazione del grado di accoglimento delle opzioni*
 3. **Fase 3** - *Verifica degli effetti delle opzioni e raccolta di dati utili ai fini dell'analisi economica*
- Per ciascuna fase vengono specificate quali e quante consultazioni dovranno essere effettuate, secondo il modello di piano di consultazione allegato.

SINGOLA CONSULTAZIONE

La documentazione a corredo di ogni singola consultazione effettuata è la seguente:

1. **Carta di consultazione**: si tratta di un documento di consultazione che viene inviato ai soggetti da consultare e contiene tutte le informazioni utili affinché coloro ai quali è diretto possano esprimere la propria opinione circa la nuova proposta di regolazione.
2. **Questionario** da somministrare ai consultati
3. **Esito delle consultazioni**: si tratta del documento finale che dà conto dei risultati emersi e riporta le informazioni metodologiche rilevanti.

Nelle pagine seguenti vengono forniti i modelli dei suddetti documenti

PIANO DI CONSULTAZIONE

1. Fase 1 - Verifica delle esigenze sociali, economiche e giuridiche alla base della futura proposta di regolazione

Consultazione n. 1

Obiettivo

Destinatari

Tecnica utilizzata³⁶

Strumenti di consultazione

Durata³⁷ della consultazione (*descrivere fasi e modalità*)

Responsabile della consultazione

Consultazione n. 2

Obiettivo

Destinatari

Tecnica utilizzata³⁶

Strumenti di consultazione

Durata³⁷ della consultazione (*descrivere fasi e modalità*)

³⁶ A seconda della tecnica utilizzata, sarà necessario richiedere l'autorizzazione al trattamento statistico dei dati.

³⁷ La durata della consultazione va considerata dall'invio del materiale fino al termine della consultazione

Responsabile della consultazione

--

3.1.1 Consultazione n.....

2. Fase 2 – Valutazione del “grado di accoglimento” delle opzioni

Consultazione n. 1

Obiettivo

Destinatari

Tecnica utilizzata³⁶

Strumenti di consultazione

Durata³⁷ della consultazione (*descrivere fasi e modalità*)

Responsabile della consultazione

Consultazione n. 2

Obiettivo

Destinatari

Tecnica utilizzata³⁶

Strumenti di consultazione

Durata³⁷ della consultazione (*descrivere fasi e modalità*)

Responsabile della consultazione

Consultazione n.....

3. Fase 3 – Verifica degli effetti delle opzioni e raccolta di dati utili ai fini dell'analisi economica

Consultazione n. 1

Obiettivo

Destinatari

Tecnica utilizzata³⁶

Strumenti di consultazione

Durata³⁷ della consultazione (*descrivere fasi e modalità*)

Responsabile della consultazione

Consultazione n. 2

Obiettivo

Destinatari

Tecnica utilizzata³⁶

Strumenti di consultazione

Durata³⁷ della consultazione (*descrivere fasi e modalità*)

Responsabile della consultazione

Consultazione n.....

DOCUMENTAZIONE A CORREDO DI OGNI SINGOLA CONSULTAZIONE

1. CARTA DELLE CONSULTAZIONI

Gli elementi essenziali di una carta di consultazione sono i seguenti:

1. Sintetica descrizione dell'Analisi di impatto della regolazione e delle sue finalità
2. Riferimento al caso specifico AIR fornendo una sintetica descrizione degli obiettivi della proposta di regolazione e della situazione presente nella Regione (normativa, oggetto della regolazione, ecc.).
3. Informazioni di contesto/Opzioni³⁸
4. Obiettivi della consultazione
5. Invito a rispondere al questionario (garantendo la riservatezza dei dati raccolti e il loro utilizzo esclusivamente in forma aggregata)
6. Termine per la risposta (nel caso di un questionario inoltrato via e-mail o via fax o di *notice and comment*) oppure data, luogo e ora dell'incontro (nel caso di *focus group*)

2. QUESTIONARIO

3. ESITO DELLA CONSULTAZIONE

Il documento che illustra l'esito della consultazione effettuata si articola in due sezioni:

A. Note metodologiche

Gli elementi essenziali da riportare nelle note metodologiche sono i seguenti:

1. Durata effettiva e motivazioni di eventuali scostamenti dalla durata prevista nel piano
2. Copertura/verifica del piano di campionamento³⁹
3. Eventuali criticità riscontrate

B. Risultati emersi

³⁸ Se la consultazione si colloca nella fase 2

³⁹ da compilare nel caso di indagine campionaria

4 ALLEGATO CONSULTAZIONI

5 Versione sintetica

FASE 1				
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI

FASE 2				
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI

CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI

FASE 3				
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI
CONSULTAZIONE	DESTINATARI	TECNICA UTILIZZATA	CRITICITÀ	PRINCIPALI RISULTATI

Allegato B**Lista di controllo per la selezione degli atti normativi da assoggettare ad analisi di fattibilità.**

1. Vi sono soggetti istituzionali e/o strutture amministrative coinvolti nell'attuazione dell'atto normativo?
2. E' prevista la creazione di nuovi soggetti e/o nuove strutture amministrative?
3. La norma ne disciplina il funzionamento?
4. L'atto normativo struttura un nuovo procedimento o rinvia a procedure già esistenti?
5. Vengono inserite nuove procedure in un'organizzazione e in attività già consolidate?
6. Sono espressamente previsti tutti i passaggi in cui articolano tali procedure?
7. Sono definiti i tempi dei procedimenti?
8. Quali e quanti soggetti intervengono nelle procedure contemplate?
9. E' prevista una pluralità di pareri espressi da soggetti diversi?
10. Vi sono eventuali interdipendenze fra le procedure previste?
11. L'atto normativo impatta sui carichi di lavoro delle amministrazioni coinvolte?
12. Sono previste forme di controllo o l'irrogazione di sanzioni?
13. Sono previste consultazioni esterne?
14. Sono necessarie risorse umane, risorse finanziarie e mezzi materiali per dare attuazione all'atto normativo?