



**RELAZIONE RELATIVA AL
CORSO DI FORMAZIONE SULL'A.I.R.
(ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE)**

organizzato dal FORMEZ

A cura di:

Silvia Arneodo – Direzione Segreteria dell'Assemblea regionale Settore Affari istituzionali e supporto giuridico – legale

Fernando Bagnasco – Direzione Processo legislativo – Settore Studi e documentazione legislativi Laura Spagnolini - – Direzione Processo legislativo – Settore Commissioni legislative

PREMESSA

Nei mesi di febbraio e marzo 2002 il FORMEZ ha organizzato un corso di formazione sull'A.I.R. (Analisi di impatto della regolazione), al quale hanno partecipato alcune regioni, a cui seguirà una fase sperimentale su un progetto di legge regionale, nei prossimi mesi.

La presente relazione costituisce una sintesi del predetto corso ed è stata elaborata non tenendo conto della successione degli interventi dei vari docenti bensì è stato seguito un ordine logico al fine di rendere sistematica la trattazione.

L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN ITALIA ED I PRESUPPOSTI DELL'AIR.

L'AIR non dev'essere considerata una tecnica statica perché viene applicata in modo differente a seconda delle regioni. E' utile quindi osservare come funziona e laddove non funziona analizzare i motivi per cui presenta delle criticità. La struttura organizzativa e gli obiettivi del governo, la forma di governo possono determinare il funzionamento o meno e le differenze. Ci sono diversi modi per attuare l'AIR, non esiste una regola unica ma diverse possibilità di applicazione, infatti è un percorso con apprendimento dinamico.

La tecnica citata consente di analizzare le politiche pubbliche che possono essere di diversa natura:

- politiche distributive e redistributive che trasferiscono risorse finanziarie;
- politiche regolative che impongono regole e non distribuiscono risorse, mirano a garantire efficienza, hanno un impatto sul comportamento dei soggetti regolati.

L'AIR può essere applicata nel secondo caso in cui il presupposto è volto a disciplinare i mercati non efficienti e garantirne l'efficienza. In tal caso le regole sono utili e sono proiettate all'esterno dell'Amministrazione, pertanto è indispensabile conoscere la situazione attuale su cui impatteranno le norme.

Storicamente la produzione regolativa ha avuto una grande espansione negli anni 50/60 quando lo Stato ha avuto un forte ruolo nella gestione dei processi economici. Gli anni 70 sono stati caratterizzati da una maggiore attenzione alle spese pubbliche, anche se non si analizza ancora il costo della regolazione. Negli anni 80 si assiste ad un "fallimento" dello Stato ed alla creazione di "Autorità indipendenti" che regolamentano la materia loro assegnata, subentrando, in tal modo, al monopolio pubblico. Con le innovazioni tecnologiche il sistema monopolista entra in crisi: inizia un'apertura dei mercati ai privati ed alla concorrenza estera, ed un intervento attivo delle imprese. Nel quadro descritto lo Stato assume un nuovo ruolo perché quando si liberalizza il mercato occorre: 1) fissare delle regole per garantire il mercato ed i consumatori; 2) prevedere un controllo; 3) garantire la legislazione sulla concorrenza.

Poiché una produzione legislativa esasperata deve garantirne la qualità, è stata introdotta l'AIR, la quale è entrata a far parte degli strumenti di legislazione nell'ambito

della “semplificazione amministrativa”. Tutti gli strumenti di valutazione sono utili perché inducono le Amministrazioni a riflettere su ciò che stanno per regolamentare. Per garantire tali approfondimenti occorre che le leggi contengano delle “clausole valutative” e che siano stanziati risorse finanziarie per la verifica della legge stessa.

Il problema organizzativo è se l’AIR debba essere svolta dalla Giunta ed il Consiglio controlli l’operato della Giunta o se il Consiglio applichi l’AIR in autonomia, considerato altresì che tali approfondimenti richiedono la presenza di una rete di persone. Una prima ipotesi, prendendo come riferimento il sistema degli Stati Uniti dove c’è una competizione istituzionale, potrebbe essere quello di istituire presso la Giunta piccole strutture presso ogni assessorato ed un ufficio AIR di raccordo mentre presso il Consiglio si potrebbe prevedere la creazione di un ufficio AIR con competenze da definire. Quest’ultimo ufficio rivestirebbe un ruolo fondamentale perché consentirebbe al Consiglio di essere in grado di leggere un rapporto AIR e perché evidenzerebbe le problematiche che devono essere risolte, ed inoltre fornirebbe un supporto alla politica. In Inghilterra il gruppo di lavoro che svolge l’AIR cerca di partecipare all’iter di tutte le leggi mentre in Italia i primi provvedimenti su cui si è cominciato ad applicarla è la semplificazione e l’attuazione di direttive comunitarie; infatti, in quest’ultimo caso, l’Unione europea è uno Stato regolatore per eccellenza e le direttive hanno proprio la caratteristica di imporre regole agli Stati membri. Per quanto concerne la sperimentazione AIR a livello di Parlamento, ogni dipartimento deve indicare un provvedimento da sottoporre ad AIR mentre la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione ha un ruolo organizzativo e tale sperimentazione dovrebbe essere svolta su circa venti provvedimenti nell’arco di ventiquattro mesi. Considerata l’ascesa delle autorità indipendenti ed il nuovo ruolo regolativo che esse svolgono, l’AIR dovrà essere applicato anche alle decisioni da queste assunte, come una sorta di controllo. L’ingresso di nuove regole imposte da tali autorità rappresenta infatti nuove sfide per la legittimità e la democrazia dello stato.

QUADRO GENERALE E NORMATIVO

L'analisi di impatto della regolazione (AIR), è uno strumento di supporto alle decisioni per il miglioramento della regolazione e consiste in un'attività innovativa per la pubblica amministrazione in quanto nella preparazione e predisposizione degli atti normativi e regolativi si pone la necessità di selezionare le opzioni che presentano il miglior rapporto tra costi e benefici per i loro destinatari diretti e indiretti. L'obiettivo prioritario dell'AIR è quello di giustificare la necessità di presentare una proposta legislativa e/o amministrativa. A tale scopo vanno rispettati alcuni principi tra i quali un'esposizione chiara del problema, la descrizione delle alternative regolative considerate e degli strumenti previsti per la loro applicazione, un'analisi di ciò che può accadere se la regolazione proposta non venisse accettata o risultasse inutile ("opzione zero"), una descrizione delle consultazioni realizzate e la stima dei potenziali costi e benefici.

Mentre nei paesi dell'OCSE come il Messico, gli Stati Uniti, l'Australia e il Canada, l'utilizzo di tale metodologia è ormai consolidata, nei paesi dell'Unione europea vi sono realtà di applicazione molto diverse, che hanno portato a risultati non completamente significativi. Le politiche comunitarie hanno infatti cercato di definire gli standards comuni volti a modificare il comportamento dei soggetti destinatari e non tanto di valutare la distribuzione degli stanziamenti pubblici. Si è assistito nello scenario comunitario ad una interazione di più soggetti istituzionali e non istituzionali, coinvolti nei processi di formulazione ed implementazione delle politiche di settore a livello sovranazionale, nazionale e locale. Questa frammentazione del potere decisionale nei paesi dell'UE ha condotto ad un eccesso di regolazione che, in certi casi, ha vanificato i compiti dell'AIR. In Italia l'AIR è stata introdotta con la legge 50 dell'8 marzo 1999. All'art. 5, in particolare, l'AIR è divenuta obbligatoria per gli schemi di provvedimenti regolativi del Governo, prevedendo inoltre la facoltà per le Commissioni parlamentari di richiederla per i provvedimenti in esame. Successivamente è stata emanata una direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 sull'analisi tecnico-normativa, corrispondente al "drafting normativo" regionale, e sull'analisi dell'impatto della regolamentazione. Le relazioni dei due tipi di analisi che accompagnano gli schemi di atti normativi adottati dal Governo e i regolamenti ministeriali ed interministeriali, sono trasmesse dalle amministrazioni proponenti al dipartimento affari giuridici e legislativi della Presidenza del

Consiglio dei Ministri. Nella prima fase di sperimentazione della redazione dei due tipi di analisi è stato introdotto il Nucleo per la semplificazione delle norme e delle procedure quale supporto tecnico che interviene in tutte le fasi di redazione.

In rapporto all'AIR, la direttiva del marzo 2000 introduce una scheda preliminare e una scheda finale di analisi. Nella prima fase di predisposizione di uno schema di intervento viene pertanto predisposta la scheda preliminare che descrive l'ambito di intervento, le esigenze sociali, economiche, giuridiche ai fini di un intervento normativo, gli obiettivi generali e specifici nel breve e nel lungo termine dell'atto normativo, i presupposti organizzativi, finanziari, economico-sociali, le aree di criticità, le opzioni alternative alla regolazione compresa l'opzione "zero", consistente nella rinuncia a cambiare la regolazione vigente, e lo strumento tecnico normativo più idoneo. La scheda preliminare contiene una valutazione conclusiva che dimostra che l'intervento regolativo proposto è la soluzione preferibile rispetto alle opzioni considerate. Una volta iniziata l'istruttoria durante l'elaborazione dello schema di atto normativo, è prevista una scheda finale, volta a verificare gli elementi contenuti nella scheda preliminare e a simulare gli effetti dell'intervento sull'organizzazione e sull'attività della pubblica amministrazione e dei destinatari diretti e indiretti. Pertanto la scheda finale dovrà tener conto dell'ambito di intervento e dei destinatari diretti e indiretti, degli obiettivi e dei risultati attesi; dovrà illustrare la metodologia di analisi seguita, l'impatto diretto e indiretto sull'organizzazione e sull'attività delle amministrazioni, le condizioni di operatività ed infine analizzare l'impatto sui destinatari diretti e indiretti.

Nel settembre 2001 è poi stata emanata un'ulteriore direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla sperimentazione dell'AIR con il coinvolgimento di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni. Tale direttiva prevede che la sperimentazione dell'AIR abbia una graduale applicazione su tutta l'attività normativa del Governo, ampliando i casi oggetto di sperimentazione e prevedendo quattro fasi di applicazione. Attualmente esiste una bozza di legge volta ad intervenire sulla qualità della regolazione, sulla semplificazione e sul riassetto normativo che introduce la metodologia dell'AIR quale strumento idoneo per verificare gli effetti dell'applicazione delle norme. All'art. 2, comma 1, lett. f), lo schema normativo fa espressamente riferimento alle regioni che per il loro riassetto normativo e per la loro attività di semplificazione dovrebbero attenersi ai principi fondamentali della legislazione statale. Si introdurrebbe in tal modo l'applicazione dell'AIR sulle leggi regionali, anche se tale formulazione è soggetta ancora ad ampia interpretazione.

LE RAGIONI DELLA REGOLAZIONE E LE OPZIONI REGOLATIVE

La necessità di regolazione pubblica intesa come “guida con mezzi amministrativi pubblici” nasce dall’esigenza di regolare una data attività nell’interesse pubblico, ma anche di controllare in modo sistematico e puntuale una certa attività di rilevanza sociale attraverso un’*agency* pubblica come avviene di fatto in USA. Pertanto la regolazione pubblica, inserita in un dato contesto di mercato, ha lo scopo di regolare e di prevenire il potenziale “fallimento” del mercato. Ad esempio la ragione di regolare un mercato monopolista consiste nel fatto che l’azienda monopolista, se non regolata, ridurrà la sua produzione allo scopo di elevare i prezzi e, pertanto, discostandosi dal prezzo concorrenziale, distorcerà l’allocazione delle risorse. Inoltre l’azienda monopolista non è spinta a minimizzare i costi di produzione rispetto a quelli delle altre aziende. Questo fatto è motivo di fallimento del mercato. Altra motivazione della necessità di regolazione pubblica, volta a ridurre i fallimenti del mercato, è che i compratori abbiano un’informazione sufficiente per valutare i prodotti fra di loro in concorrenza. Ad esempio la legislazione sulla protezione dei consumatori e sugli standards di sicurezza, gli obblighi di etichettamento dei medicinali e degli alimenti è finalizzata a ridurre i difetti di informazione, prevenendo un motivo di fallimento del mercato. Un altro caso di inefficienza nell’allocazione delle risorse del mercato è costituito dalle esternalità negative che si hanno quando le azioni di un individuo o di un’azienda impongono un costo ad altri individui o aziende senza che vi sia una corrispondente compensazione. E’ quanto avviene per l’inquinamento atmosferico o idrico. L’intervento legislativo in questo caso favorisce la riduzione del divario tra i costi privati delle attività inquinanti e i veri costi che ricadono sulla società prevenendo il fallimento di tale mercato. Un ultimo caso di fallimento del mercato si ha quando alcuni beni pubblici come la difesa nazionale, la sanità pubblica, la tutela del paesaggio non sono offerti dal mercato e, se offerti, lo sono in quantità insufficiente. Di fronte a questa offerta inadeguata vi è un insufficiente incentivo economico a produrre per il mercato e la regolazione pubblica ha lo scopo di prevenire questo fallimento del mercato.

Individuate le esigenze socio-economiche, gli obiettivi generali dell’intervento, considerate le ragioni della regolazione in relazione alle situazioni dei mercati, occorre valutare l’opportunità di prendere in esame più ipotesi di intervento, le cosiddette “opzioni

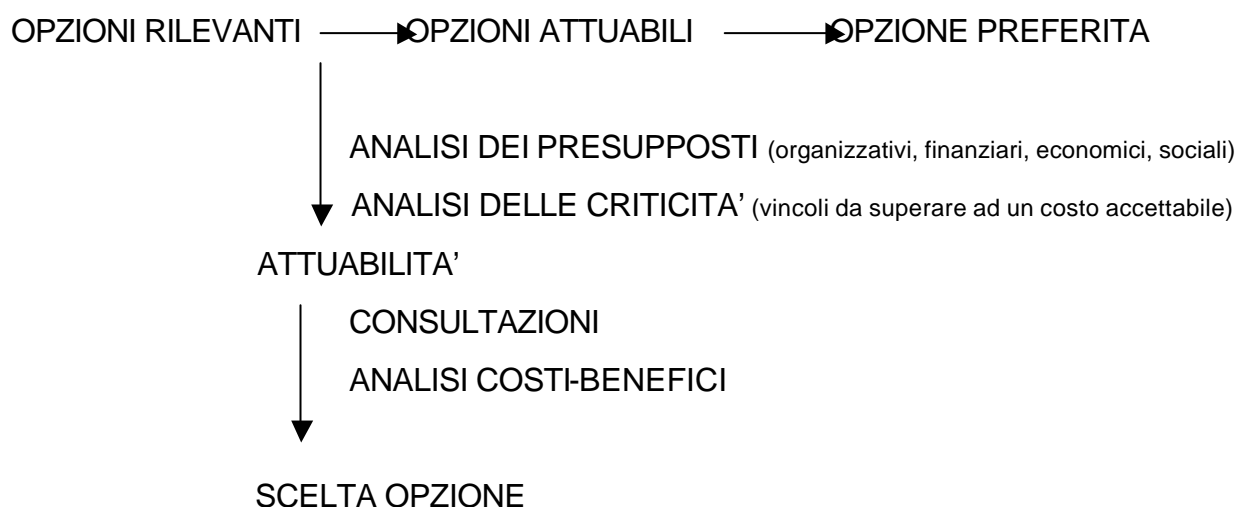
regolative” a partire da quella meno impegnativa sia per l’amministrazione sia per i destinatari, compresa l’”opzione zero”, l’opzione di non intervenire affatto sulla legislazione vigente della materia. L’AIR permette di analizzare le diverse opzioni rilevanti e di valutarle, sia sulla base dei loro costi e benefici sia a seguito di una consultazione dei diretti interessati.

Le opzioni regolative rilevanti si possono distinguere in:

- opzione zero: resta intatta la regolazione vigente;
- opzione di deregolamentazione e semplificazione: valuta la possibilità di soppressione, snellimento o ristrutturazione di provvedimenti già esistenti, in particolare gli adempimenti amministrativi;
- opzioni volontarie: valutano al fine di ottenere una modificazione di condotta desiderata senza prevedere nessun tipo di sanzione;
- opzioni di autoregolazione: sono basate sulla volontarietà ma, a differenza delle opzioni precedenti, è prevista la possibilità sanzionatoria;
- opzioni di quasi-mercato: alla condotta regolata si fa corrispondere un prezzo che, nel caso dell’incentivo, è pagato dall’autorità pubblica, mentre negli altri casi è pagato dai destinatari della regolazione; l’intervento coercitivo si ha solo se il soggetto viola regole a cui spontaneamente ha aderito (es. non paga la tassa ambientale);
- opzioni di regolamentazione tramite informazione: modificano indirettamente la condotta dei destinatari delle norme prevedendo per essi l’obbligo di diffusione di informazioni chiave (es. la composizione di un alimento);
- opzioni di regolamentazione diretta: valutano alcuni comportamenti o requisiti sanzionandoli in modo da dissuadere i potenziali violatori a tenere quei comportamenti;
- opzioni miste: in un singolo provvedimento possono essere compresenti più opzioni; si fa ricorso a più strumenti regolativi.

In seguito alla valutazione delle opzioni rilevanti si perviene alle opzioni attuabili. Attraverso l’analisi dei presupposti organizzativi, finanziari, economici e sociali e l’analisi delle criticità si verifica l’attuabilità delle opzioni. L’opzione preferita rappresenta l’opzione scelta.

VALUTARE LE OPZIONI



CONSULTAZIONE

Secondo le raccomandazioni dell'OCSE, l'AIR richiede che vengano rilevate in modo appropriato le esigenze dei cittadini, delle imprese e delle pubbliche amministrazioni interessate dal provvedimento attraverso la *consultazione*. I due fattori strategici dell'AIR sono la **consultazione**, che rileva le esigenze dei beneficiari, e l'**analisi costi-benefici**, che rileva la valutazione di impatto dei costi e degli eventuali benefici.

Le finalità della consultazione

- La consultazione ha lo scopo di far emergere le preferenze di tutti coloro che verrebbero toccati dal provvedimento ipotizzato secondo un metodo rigoroso. Pertanto la consultazione aumenta le conoscenze e le informazioni sulla natura, entità, distribuzione sociale, temporale e spaziale di un dato intervento potenziale. Dunque conoscere consente di deliberare.
- La consultazione risponde alla domanda crescente di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica e garantisce maggiore trasparenza e ricettività dei processi decisionali. Dunque lo scopo è di consultare tutti i soggetti possibili coinvolti.
- La consultazione mette in luce eventuali conseguenze inattese della regolazione e contribuisce ad aggregare consenso su nuove proposte di intervento, anche alternative alla regolazione diretta.

- La consultazione facilita l'attuazione delle nuove proposte di regolazione ponendo ex ante le premesse per favorire l'ottemperanza da parte dei destinatari ed accrescere la qualità della regolazione. Una proposta di intervento regolativo si basa su specifiche esigenze della collettività e dei potenziali destinatari (cittadini, imprese, pubblica amministrazione).

Forme di comunicazione pubblica e coinvolgimento dei destinatari

INFORMAZIONE

1. DECISIONE ISTITUZIONI —▶ CITTADINI

La divulgazione di informazioni su decisioni già approvate o in corso di approvazione rivolta ai cittadini è una forma di comunicazione unidirezionale, che individua nei cittadini i consumatori dell'informazione istituzionale senza prevedere alcun tipo di feed back.

CONSULTAZIONE

2. ISTITUZIONI ↔ CITTADINI IMPRESE E GRUPPI ORGANIZZATI
DECISIONE

La richiesta di informazioni, opinioni, valutazioni da parte dell'autorità regolativa rivolta a specifici soggetti sociali ed economici, anche esperti, è una forma di comunicazione bidirezionale che prevede un feed back da parte dei destinatari e incoraggia la circolazione diffusa delle informazioni e delle idee sulle rappresentazioni dei problemi e delle soluzioni.

CONCERTAZIONE

3. ISTITUZIONI —▶ RAPPRESENTANTI DEGLI INTERESSI
DECISIONE

Lo scambio di informazioni, conoscenze e prese di posizione tra autorità regolative e rappresentanti di organizzazioni di interesse finalizzato alla negoziazione delle preferenze, in relazione a un problema settoriale, è una forma di comunicazione bidirezionale che però limita il coinvolgimento nella decisione dei soli rappresentanti degli interessi in gioco ed è finalizzata a promuovere l'accordo tra le parti ammesse al tavolo di concertazione, attraverso soluzioni di compromesso.

Quando, chi e come consultare?

La pubblica amministrazione deve innanzitutto conoscere e valutare quali e quante risorse ha a disposizione per lo svolgimento delle consultazioni.

In merito al problema di chi consultare, si pongono valutazioni di fattibilità. Sul piano pratico infatti l'idea di far partecipare tutti non è realizzabile in quanto potrebbe rivelarsi controproducente in termini di tempi e di costi. Se i costi, in primo luogo i costi diretti, si distribuiscono in modo diverso a seconda delle caratteristiche dei destinatari diretti e indiretti, sarà opportuno aumentare il numero di consultazioni indirizzandole alle diverse categorie di soggetti interessati. Non esiste una modalità di consultazione valida in assoluto. Ogni caso va studiato. Ad esempio il caso inglese è testimone di consultazioni rapide derivanti da una prassi consolidata. Tanto più l'indagine esplorativa è correttamente impostata, tanto più sarà possibile ridurre il numero di consultazioni procedendo nel processo di valutazione. Sarà inoltre utile considerare le valutazioni di soggetti competenti sulla materia oggetto di consultazione (i cosiddetti *testimoni privilegiati*).

Sul come consultare, la scelta delle tecniche di consultazione è un problema che deve tener conto di alcuni criteri generali come:

- l'onerosità di realizzazione (tempi e costi) della tecnica di consultazione;
- l'attendibilità e la validità dei risultati ottenibili;
- l'utilità e l'eshaustività ai fini dell'AIR.

Nella scelta della tecnica, in relazione al tempo disponibile o alle risorse che si possono investire, occorre che il tipo di consultazione permetta di rilevare dati che siano attendibili e validi, cioè forniscano elementi informativi che mettano in condizione l'autorità regolativa di elaborare stime appropriate sulla situazione in esame, portando alla luce tutte le implicazioni rilevanti per l'analisi di impatto. A tal proposito si riscontra un investimento utile nella creazione di banche dati specifiche sia per i regolatori che per i regolati.

Principali forme di consultazione nei paesi OCSE

1. PUBBLICAZIONI VIA INTERNET permettono processi di comunicazione rapidi, ad alto grado di interattività, senza limiti di accesso, flessibili alle esigenze dei diversi

interlocutori, anche se da utilizzare con cautela sia rispetto alla selezione dei destinatari, sia rispetto agli strumenti di rilevazione.

2. GRUPPI CONSULTIVI STABILI usato nei paesi UE per ogni settore di policy accanto ai gruppi rappresentanti di materie

3. AUDIZIONI PUBBLICHE

4. PROCEDIMENTI PUBBLICI DI NOTICE AND COMMENT usato in USA, si tratta di invio di proposte regolative a gruppi di interesse selezionati con la richiesta di risposte in forma scritta di commenti e osservazioni.

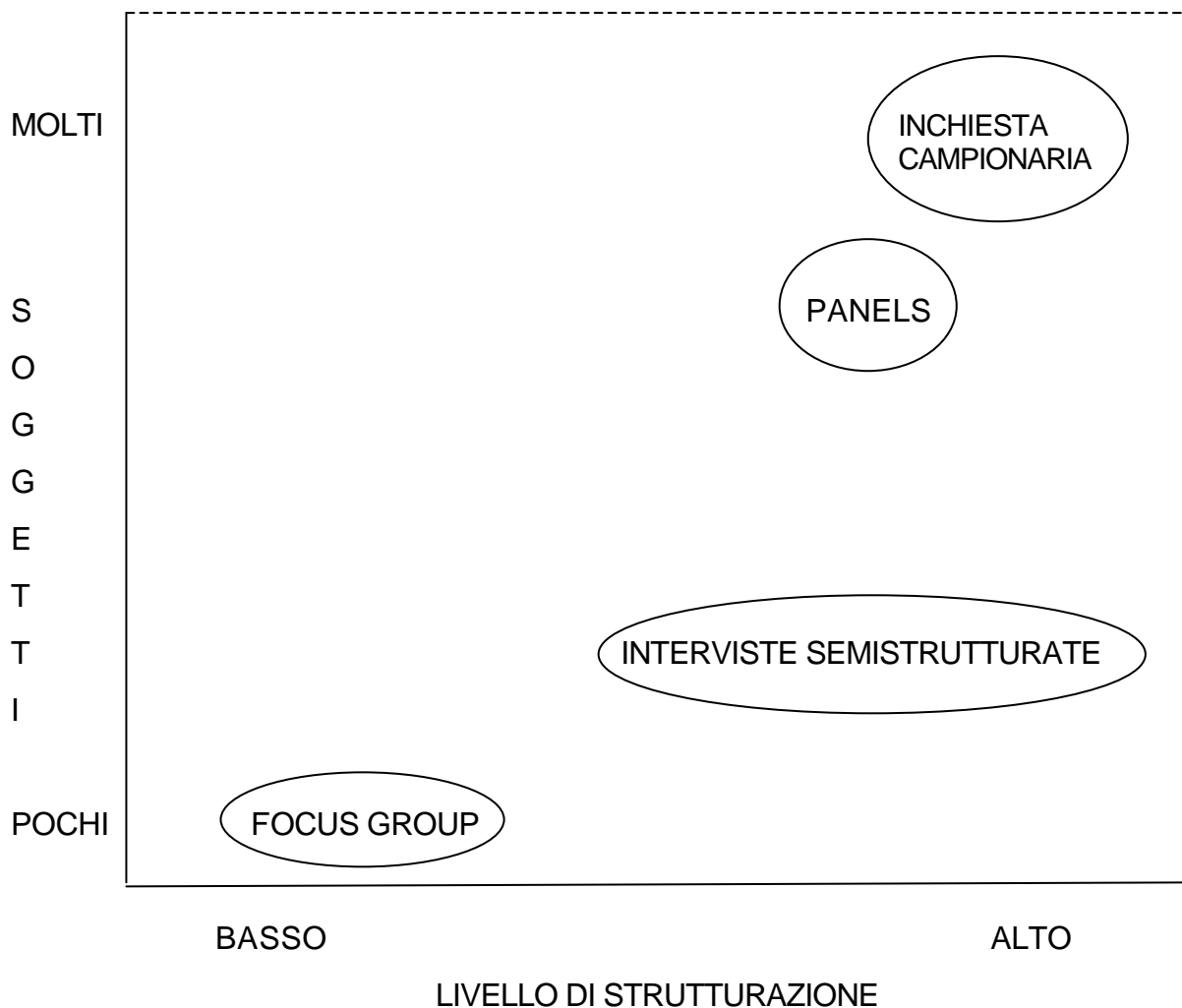
5. INCHIESTE CAMPIONARIE sono finalizzate a produrre informazioni quantitative e valutano un campione di popolazione statisticamente rappresentativo ponendo direttamente le domande agli intervistati tramite questionario a domande chiuse.

6. PANELS sono finalizzati a produrre informazioni tendenzialmente quantitative ricorrendo a gruppi stabili di soggetti "competenti" o "rilevanti" per il problema che si intende approfondire, ponendo domande tramite un questionario strutturato o semistrutturato.

7. FOCUS GROUPS coinvolge un numero limitato di individui, destinatari diretti, esperti, esponenti di categorie di cittadini direttamente o indirettamente chiamati in causa, amministrazioni pubbliche competenti, attraverso interviste e domande in presenza di un moderatore che guida la consultazione.

8. INTERVISTE SEMISTRUTTURATE sono finalizzate a produrre informazioni di tipo qualitativo con soggetti "rilevanti" per il problema che si intende affrontare ma non rappresentativi in senso statistico ponendo domande tramite una traccia di intervista più o meno dettagliata

Tavola di sintesi: permette la lettura delle tecniche di consultazione: mette in relazione quanti soggetti vengono coinvolti e il livello di strutturazione o grado di rilevazione che si intende operare.



L'AIR IN OLANDA

In Olanda l'applicazione dell'AIR è motivata da impulso propulsivo all'economia, in un vasto programma di liberalizzazione e rilancio della qualità della regolazione. Contrariamente a quanto accadeva in Inghilterra, laddove l'AIR era stata utilizzata per stimolare un cambiamento della cultura nella pubblica amministrazione e per incrementare la valorizzazione degli imprenditori, in Olanda l'AIR è stata introdotta per rilanciare la competitività, per sostituire la concertazione con la consultazione e con il coinvolgimento di cittadini ed imprese, anche straniere, al fine di raccogliere informazioni non solo dagli interlocutori privilegiati.

L'AIR gode del sostegno politico del Parlamento che ha diminuito la spesa per sostenere l'AIR.

Tale metodologia si svolge solamente sul 10% delle proposte di leggi e regolamenti del Consiglio dei Ministri che presentano un maggiore impatto sull'economia nazionale, sulle imprese e su certe politiche pubbliche; tale scelta è stata assunta in considerazione di costi elevati per procedere ad un'analisi su tutti i progetti di legge. Il risultato dell'analisi è che circa il 20% delle proposte regolative sottoposte ad AIR vengono rigettate o radicalmente ripensate.

Struttura ed organizzazione.

I tre ministeri presso i quali viene svolta tale metodologia sono:

- giustizia;
- ambiente;
- economia;

mentre a livello centrale l' "help desk" fornisce il supporto ai funzionari impegnati nei singoli ministeri, controlla la qualità delle AIR, ricerca e diffonde metodologie appropriate.

La fonte normativa dell'AIR non è una direttiva specifica e dettagliata bensì sono state approvate esclusivamente direttive sulla regolazione, e la metodologia consiste in un sistema basato su "checklist", ovvero una serie di domande, poste in modo flessibile, che guidano il percorso di analisi e che concernono l'impatto economico, l'impatto ambientale, la fattibilità e l'attuazione; è soprattutto un'analisi di costi ed adeguamenti. Pertanto non si può affermare che sia uno studio approfondito. L'utilizzo di checklist si è rivelato una buona scelta per l'Olanda mentre in altri paesi tale metodologia è stata subito abbandonata. Questa considerazione evidenzia come ogni Stato abbia esigenze diverse dagli altri, come necessita di metodologie ad hoc e come l'AIR sia uno strumento duttile ed idoneo a fronteggiare le specificità di ogni Stato.

Qualora si scegliesse di procedere ad eseguire l'AIR con l'utilizzo di checklist, il suggerimento è quello di scrivere parallelamente un manuale esplicativo.

In Olanda il ruolo svolto dall'AIR è stato quello di incidere sulla concertazione, nei rapporti tra politici, sindacati ed imprese; infatti nella fase di contrattazione per liberalizzare le grandi imprese pubbliche fornitrici di luce, gas ecc., la pubblica amministrazione ha subito le decisioni degli industriali, mentre la consultazione, in pratica, le ha restituito il ruolo che doveva ricoprire, e l'AIR in conclusione ha avuto il merito di favorire il processo di riforma dei rapporti istituzionali.

UNIONE EUROPEA

L'Unione Europea, viste le peculiarità dei paesi membri, non può disciplinare minutamente materie come la scuola, la sanità, ma può solo impegnarsi ad elaborare una idonea regolazione che comporta la necessità di affrontare problemi di legittimità.

Le linee-guida essenziali per procedere all'AIR a livello comunitario dettate dal "Gruppo Mandelkern" si possono sintetizzare come segue:

- individuazione delle problematiche che si intendono affrontare, esplicitando i motivi per cui è necessario intervenire con un nuova regolamentazione;
- descrizione delle diverse opzioni di intervento che si prospettano, comprese le alternative alla regolazione;
- per ogni opzione possibile, individuazione delle categorie di soggetti interessati (privati e pubblici) ed una prima valutazione dell'impatto potenziale, sia in termini di vantaggio sia di svantaggio, sulle categorie considerate;
- elenco dei soggetti consultati e delle modalità di consultazione;
- stima della durata dell'intervento ed ipotesi di revisioni successive;
- particolare attenzione all'impatto sulle piccole e medie imprese e sulle altre categorie coinvolte sproporzionatamente nell'intervento;
- fattibilità della regolazione sotto l'aspetto dei costi e dei benefici nelle fasi di implementazione di breve o medio-lungo termine.

Struttura e organizzazione.

Un'**analisi preliminare** di AIR è l'avvio del processo e segue la proposta nello sviluppo dell'iter legislativo. In tale fase si identificano i principali rischi o problemi che si affronteranno con la proposta di intervento e si individuano i settori o i soggetti sui quali si suppone ricadranno gli effetti principali. Inoltre si procederà ad un primo esame dei costi e dei benefici già noti e si ipotizzeranno le possibili opzioni rilevanti, anche alternative alla regolazione. In tale fase, l'analisi preliminare ha un carattere esplorativo ed ha la funzione di reperire informazioni, quindi la consultazione è una metodologia molto utilizzata. Prima che la proposta sia sottoposta all'esame dei dipartimenti, l'analisi AIR è predisposta da funzionari della Commissione, affiancati dal supporto tecnico di un centro di esperti, utilizzando l'analisi economica e i risultati della ricerca

scientifico e di alcuni suggerimenti segnalati dalle imprese o dalle altre categorie coinvolte. In tale fase sono evidenziati i principali rischi/problemi, settori/soggetti coinvolti, impatto potenziale e possibili opzioni di intervento.

Un'**analisi avanzata** di AIR è svolta quando il dossier del provvedimento è sottoposto al collegio dei Commissari e, in tale fase, l'AIR preliminare deve essere sviluppata ed approfondita. In particolare sarà fondata sulla valutazione dei costi e dei benefici riferiti a ciascuna opzione proposta e sarà svolta una sintesi dei risultati delle consultazioni.

Questa tipologia di analisi dovrebbe essere finalizzata ad evidenziare considerazioni sull'appropriatezza della proposta e sui tempi di implementazione e revisione, tenuto altresì conto di un'analisi dei costi e dei benefici relativi ad ogni fase di implementazione, dal momento che la praticabilità della messa in opera è un requisito fondamentale per l'efficacia dell'intervento. L'analisi avanzata di AIR, dopo essere stata completata, viene allegata e pubblicata a corredo della proposta della Commissione.

Anche gli emendamenti proposti al Parlamento europeo sono sottoposti all'AIR. Infatti tali interventi possono apportare modifiche sostanziali alla proposta della Commissione e conseguentemente devono essere valutati. Il Consiglio dei Ministri non può esaminare nessuna proposta in assenza dell'analisi AIR (preliminare o avanzata, ove ritenuto necessario in base all'entità dell'impatto stimato, infatti per quei provvedimenti che prevedono o una spesa superiore a 100 milioni di euro quali costi annuali o una spesa superiore a 500 milioni di Euro quali costi economici complessivi dovrebbe essere realizzata una AIR). Infine la Commissione deve riesaminare l'analisi svolta sia dopo la lettura del provvedimento da parte del Parlamento, sia dopo l'adozione di una posizione comune del Consiglio.

Considerazioni della Commissione sulla metodologia.

La Commissione ritiene opportuno che l'analisi dei costi di conformità sia riferita a stime quantitative che tengano conto non solo dei costi, ma anche dei benefici. Per quanto concerne le consultazioni si evidenzia la necessità di non limitare le categorie di soggetti alle sole imprese, piccole o grandi che siano, ma di coinvolgere gli altri soggetti sociali, ad esempio i cittadini, utilizzando la comunicazione via internet. Questi strumenti, infatti, dovrebbero consentire un'attenta indagine sulla praticabilità di soluzioni alternative alla regolazione.

La Commissione ritiene opportuno analizzare attentamente la legislazione vigente e si impegna a realizzare valutazioni periodiche dei risultati e delle conseguenze della regolazione, cooperando con le amministrazioni dei governi nazionali.

UN SUPPORTO FONDAMENTALE DELL’AIR: LA STATISTICA.

L’analisi AIR è una metodologia che necessita di dati, i quali possono essere forniti con l’ausilio di un supporto statistico. Un sistema statistico innanzitutto necessita di un sistema di classificazione predefinito affinché le informazioni siano organizzate in modo sistematico, al fine di garantire un agevole reperimento. Inoltre tale classificazione, per garantire un’univoca individuazione, richiede una definizione da parte di soggetti accreditati a cui fare riferimento. Per esempio le definizioni e le classificazioni in materia di attività economiche sono stabilite da:

- 1) ONU
- 2) OCSE
- 3) Workbank
- 4) Fondo monetario internazionale.

Anche le definizioni costituiscono un supporto fondamentale perché i dati sono riferiti a tali concetti prestabiliti e pertanto anche in questo caso è fondamentale l’univocità di tali definizioni.

Fonti del dato statistico.

Per quanto concerne la disciplina statistica, la normativa di riferimento è il d.lgs.6 settembre 1989, . n. 322 il quale disciplina le attività di rilevazione, elaborazione, analisi, diffusione ed archiviazione dei dati statistici elaborati da enti ed organismi pubblici di informazione statistica al fine di garantire unità di indirizzo e razionalizzare i flussi informativi sia a livello centrale sia a livello locale. Gli uffici statistici devono essere implementati per lo svolgimento di un programma statistico ed anche le regioni sono tenute ad istituire con proprie leggi uffici di statistica. Prima di organizzare un ufficio di tale natura, tuttavia, diventa indispensabile procedere ad effettuare un censimento dei dati già disponibili e delle indagini già svolte, tenendo conto che l’AIR ha comunque esigenze autonome.

A livello nazionale già esiste un programma statistico mentre a livello regionale si avverte una carenza e pertanto è fondamentale costruire un piano con tali caratteristiche, tenendo comunque presente che, a livello regionale, alcune indagini, più o meno approfondite, già sono state svolte. In questo caso, tuttavia, il rischio è quello di utilizzare dati non validati, con la conseguenza che le indagini già svolte non siano attendibili.

La statistica è un servizio pubblico e anche le regioni devono dotarsi di uffici idonei, devono stabilire classificazioni e definizioni comuni stabilendo preliminarmente il livello d'analisi dei dati trattati, ovverosia, se tali dati debbano essere di carattere generale di tutta la regione oppure se riferiti ad aggregazioni specifiche.

L'ANALISI COSTI/BENEFICI ED ALTRI ASPETTI DI CARATTERE ECONOMICO.

L'analisi costi / benefici -qui di seguito ABC- è uno strumento proprio delle tecniche di valutazione economica; essa ha la finalità di permettere l'utilizzo più efficiente possibile delle risorse disponibili e può essere compiuta su differenti livelli (via via più avanzati e complessi). Concettualmente, l'ABC prende le mosse da un assunto piuttosto semplice: una decisione operativa è tanto più valida quanto più i ricavi che permette di conseguire superano i relativi costi; tale criterio operativo è imposto dal fatto che le risorse da allocare sono quantitativamente limitate.

Per qualsiasi tipo di progetto, privato o pubblico, i costi -di realizzazione e di gestione- ed i benefici attesi, per essere correttamente analizzati, devono essere ripartiti mediante un *cash flow*¹ lungo l'arco temporale di sviluppo del progetto e quindi attualizzati con riferimento al momento della decisione: ciò perché un guadagno o un costo che si concretizzeranno non immediatamente non possono essere valutati nel loro intero ammontare, ma devono essere considerati in misura ridotta ("scontati"), in modo da tenere conto dell'elemento "incertezza" e degli effetti del deprezzamento della moneta.

L'operazione di sconto viene compiuta attraverso la seguente formula matematica:

¹ Per *cash flow* -o flusso di cassa- si intende una rappresentazione grafica idonea a trasporre lungo tutto l'arco di vita utile di un progetto i suoi costi e benefici, contabilizzando per ciascun anno di durata dell'opzione i relativi costi e benefici attesi ed il conseguente saldo algebrico. La costruzione del *cash flow* ha il vantaggio di far emergere nettamente anche i costi di gestione di un progetto, troppo spesso trascurati in sede di valutazione iniziale, allorché l'unica voce di spesa rilevante appare essere costituita dai costi di investimento.

$$\frac{K}{(1 + R)^T}$$

dove K è l'ammontare lordo del costo (o del beneficio), R il saggio di interesse (che indica la perdita di valore del numerario nel tempo) e T la distanza temporale (normalmente espressa in anni) cui si fa riferimento.

Tale calcolo di attualizzazione, computato relativamente ai benefici netti per tutti gli anni di durata del progetto, permette di giungere a costruire la formula del VAN (Valore Attuale Netto), idonea a consentire di valutare la convenienza del progetto:

$$\sum_{i=1}^n \frac{B_i - C_i}{(1 + R)^i}$$

dove B – C sono i benefici netti e n è il numero degli anni lungo il cui arco si svilupperà il progetto.

Ricordando che, in termini economici, l'efficienza è il rapporto tra il prodotto di una scelta x e le risorse (o fattori) impiegati per conseguire tale prodotto, può essere introdotto il concetto di "costo-opportunità", che indica il livello di risultato in più che si sarebbe potuto ottenere con la stessa quantità di risorse semplicemente sfruttandole nella maniera più efficiente possibile (si dice anche che il "costo-opportunità" è il costo dell'alternativa migliore).

Ovviamente l'ABC, mirando ad attualizzare eventi futuri e dunque non certi, presenta un inevitabile grado di aleatorietà, che tuttavia può essere grandemente ridotto ricercando ed aggiornando costantemente i dati e le informazioni occorrenti per valutare i singoli progetti: come d'altronde in ogni altro campo di attività umana, solo le scelte basate su informazioni adeguate risultano alla prova dei fatti corrette e vincenti.

L'ABC è più semplice per i progetti delle imprese private, dal momento che per esse il beneficio atteso è calcolato piuttosto facilmente moltiplicando il prezzo di mercato del bene o servizio preso in considerazione per il numero di "pezzi venduti".

Rispetto alle amministrazioni pubbliche, l'ABC appare invece più complessa, per tutta una serie di differenti motivi: innanzitutto, mentre le aziende private considerano correttamente le tasse tra i propri costi, gli enti pubblici che compiono l'ABC devono detrarre gli oneri fiscali dai costi (e dai benefici) perché tali oneri costituiscono semplicemente "trasferimenti", cioè ridistribuzioni di ricchezza tra differenti categorie, senza che però ci sia alcun incremento del prodotto complessivo.

Il secondo fondamentale problema che deve essere risolto nell'ambito delle ABC delle pubbliche amministrazioni è costituito dal fatto che non tutti i beni o servizi offerti hanno un valore determinato dal loro prezzo, e ciò in quanto alcuni beni e servizi (ambiente, cultura,...) sono assolutamente privi di prezzo in ragione del fatto che per essi non esiste affatto un mercato, mentre quasi tutti gli altri sono negoziati su mercati distorti da fenomeni di monopolio o di oligopolio.

Siccome un regime di concorrenza perfetta è concretamente quasi irrealizzabile, un'ABC ottimale dovrebbe sempre preoccuparsi di eliminare da tutti i prezzi la quota rappresentata dai fenomeni di distorsione del mercato, andando ad utilizzare il c.d. "prezzo-ombra"², vale a dire il prezzo che avrebbe ogni bene considerato ove fosse scambiato in un mercato caratterizzato da concorrenza perfetta.

L'eliminazione dai prezzi delle quote dovute alle distorsioni dei mercati è un'operazione difficoltosa, da condurre con criteri uniformi, e tuttavia quanto mai opportuna, dal momento che le quote in questione sono pagate dai consumatori non per ottenere un accrescimento del loro benessere, ma semplicemente per remunerare pochi (o un solo) produttore: si comprende dunque come soltanto il prezzo-ombra permetta di conoscere l'esatto livello di soddisfazione che il fruitore riesce a trarre dal bene o dal servizio.

Un'ABC pubblica effettuata correttamente deve dunque ricercare (e calcolare) le due realtà che si occultano sotto l'apparenza dei valori correnti: la prima di tali realtà è il prezzo-ombra di cui s'è appena detto, la seconda è il costo-opportunità, di cui occorre tener conto nella valutazione dei costi dei fattori produttivi, in quanto spesso essi sono remunerati anche se non vengono utilizzati in modo ottimale; un esempio varrà a chiarire l'assunto: se un progetto pubblico è realizzato servendosi di manodopera tratta dagli elenchi dei percettori di sussidi di disoccupazione, si può forse dire che il costo di quel personale sia pari all'intera retribuzione corrispostagli?

Il terzo elemento di difficoltà dell'ABC degli enti pubblici è costituito dal fatto che - spesso- è assai problematico individuare tutti i benefici derivanti dai progetti pubblici, e quindi il valore del numeratore (B – C) della formula del VAN rischia di essere sottostimato.

Fino a pochi anni or sono, la questione veniva risolta “riequilibrando” la formula del VAN, vale a dire diminuendo corrispondentemente il denominatore della frazione attraverso la riduzione dell'ammontare di R; oggi si ritiene preferibile non modificare R e, pertanto, si cerca di scongiurare la possibilità di errore andando a cercare l'effettivo ammontare di B mediante l'attribuzione di un valore economico anche a quei beni privi di prezzo di mercato.

Dal momento che definire il valore di R non è facile, l'ABC viene tradizionalmente compiuta servendosi non già della formula del VAN (che esprime la fattibilità del progetto in termini di differenza tra benefici scontati e costi scontati), bensì di una formula differente, quella del TIR (Tasso Interno di Rendimento o Indice di redditività)³, che fornisce il valore percentuale che egualizza costi attualizzati e benefici attualizzati; in altre parole, il TIR esprime la misura percentuale di attualizzazione alla quale R rende l'equazione del VAN uguale a zero (cioè, quindi, alla quale $C = B$): ne discende che un progetto può essere ritenuto conveniente soltanto se il valore del suo TIR risulta essere superiore al tasso di interesse fissato dall'autorità che finanzia il progetto stesso.

In realtà, risulta più corretto sviluppare l'ABC con la formula del VAN piuttosto che con quella del TIR, in quanto -innanzitutto- il VAN, a differenza del TIR, consente di conoscere in termini monetari il guadagno netto finale del progetto; occorre poi considerare che, in caso di progetti con inversioni di segno (cioè caratterizzati da un'alternanza nella prevalenza dei costi rispetto ai benefici durante il periodo di svolgimento del *cash flow*), l'equazione del TIR è soddisfatta da più di un valore e quindi diventa quasi impossibile determinare la redditività effettiva del progetto. Un'ultima considerazione atta a dimostrare la scarsa utilità della formula del TIR è la seguente: fatte salve ipotesi eclatanti (...è del tutto ovvio che un progetto il cui TIR è inferiore all'1% è scarsamente vantaggioso, mentre il contrario si potrà affermare in presenza di

² I prezzi-ombra sono altresì noti con la definizione di “prezzi di riferimento”: essi sono infatti quei prezzi che incidono sul comportamento degli agenti dello scenario economico, dal momento che riescono a fornire un'indicazione effettiva della scarsità relativa delle risorse.

TIR alquanto elevati), sapere il TIR di un progetto senza conoscere R non permette una decisione inconfutabile circa l'opportunità di realizzare il progetto stesso: ecco quindi che la definizione di R, anche se non essenziale per il calcolo della formula -come accade nell'ipotesi del VAN-, costituisce ugualmente un elemento di raffronto indispensabile in sede di applicazione pratica del metodo.

A questo punto, è necessario precisare che VAN e (pur con i limiti sopra specificati) TIR sono ottimali per operare una scelta tra due opzioni reciproche incompatibili (c.d. alternativa secca, quale, ad esempio, quella classica tra "fare e non fare"): quando invece la decisione deve essere presa costruendo una graduatoria tra tante ipotesi differenti, allora diviene più utile ed efficiente guardare al rapporto tra benefici e costi attualizzati, piuttosto che non alla differenza tra i medesimi due termini. Rimettersi al VAN nelle scelte tra tante possibilità può infatti provocare distorsioni, soprattutto se i vari progetti valutati presentano dimensioni disomogenee.

Realizzare l'ABC attraverso il calcolo del rapporto benefici/costi comporta però la preventiva fissazione di regole procedurali chiare ed ineludibili, dal momento che inserire una voce di computo tra i costi oppure -ovviamente invertendone il segno- tra i benefici non è un'operazione neutra (come potrebbe sembrare a prima vista), ma un'inesattezza o un artificio in grado di mutare, e non di poco, il risultato dell'intera operazione.

Un'ulteriore considerazione metodologica è la seguente: l'ABC non offre mai risultati del tutto obiettivi; occorre pertanto non cadere nell'insidia della tecnocrazia e realizzare in termini di trasparenza una costante interazione tra decisori politici ed esperti tecnici, tenendo conto che l'ABC più che a conseguire risparmi assoluti, serve ad applicare un criterio di coerenza alle decisioni di spesa.

L'ABC, ovviamente, non è la sola tipologia di analisi applicabile per studiare incidenza ed effetti di spese pubbliche (si possono ricordare, ad esempio, il metodo degli effetti, il costo delle risorse interne, le "matrici input/output",...); l'ABC ha però un pregio importante, che la rende normalmente preferibile rispetto agli altri sistemi di indagine sull'impatto economico della regolamentazione: la semplicità! L'ABC è un criterio di selezione che si fonda su un modello economico implicito (benefici – costi) intuitivo anche per chi non è un economista, è eloquente nel dialogo tra livello tecnico e livello

³ VAN, TIR e il rapporto attualizzato benefici/costi di cui si parlerà in seguito sono classificabili come "indicatori di convenienza" di un progetto; le formule di calcolo di VAN e TIR sono contenute nelle funzioni finanziarie del programma

politico, può servire da “contenitore” per altri aspetti di analisi (istituzionali, tecnici,...). Il limite principale dell’ABC è che esplica la sua massima efficacia nell’ambito di progetti “marginali”, cioè incapaci di modificare il sistema dei prezzi relativi, mentre la valutazione di progetti di largo respiro non può prescindere dall’uso delle “matrici input/output”.

Si è già accennato come la formula del VAN -e l’applicabilità concreta del TIR- dipendano imprescindibilmente da R (saggio di costo del denaro), la cui determinazione non può essere rimessa alla discrezionalità delle singole PP.AA., ma deve essere compiuta unitariamente a livello centrale, prestando attenzione affinché R sia superiore, o quantomeno pari, al tasso di interesse del debito pubblico⁴.

Facendo l’ABC, quanti anni devono essere inseriti nel *cash flow*? Normalmente i costi (esclusi quelli di gestione) si concentrano nel periodo iniziale, mentre i benefici devono (...o dovrebbero) durare molto, in certi casi persino indefinitamente. Occorre però tenere presente che benefici (o costi) che si presenteranno dopo oltre 20-25 anni subiscono talmente l’effetto di sconto di R da risultare trascurabili nel computo della fattibilità del progetto; a tale considerazione, si aggiunga poi che previsioni ultraventennali sono per forza di cose piuttosto azzardate.

Si è già anche detto dell’importanza dell’informazione. Ma se, oggettivamente, restano incertezze insuperabili? L’unica soluzione è realizzare un’analisi di reattività o di sensibilità, cioè costruire più ipotesi idonee a rappresentare come eventuali variazioni della grandezza-chiave poco conoscibile potrebbero incidere su costi e benefici del progetto in fase di studio.

L’analisi di reattività effettuata mutando alcune variabili (R , livello dei prezzi relativi a costi e benefici, tempi di esecuzione del progetto e di entrata a regime dei benefici, produttività di fattori,...) permette di accertare i punti deboli di un progetto: se, ad esempio, TIR e VAN di un progetto sono sensibili a oscillazioni dei benefici piuttosto che dei costi, è evidente che la previsione dei benefici deve essere più accurata, dal momento che un eventuale errore potrebbe avere conseguenze rilevantisime⁵.

informatico “Excel”.

⁴ Il C.I.P.E. ha stabilito che il tasso di riferimento per gli investimenti produttivi è pari al rendimento dei titoli di Stato compensato al lordo (attualmente il 4,50% circa).

⁵ Il calcolo della reattività dei parametri di valutazione di un progetto, oltre che con l’analisi di sensibilità, può essere fatto anche con il metodo inverso dei “valori di rovesciamento”, cioè andando a ricercare di quanto una variabile può spostarsi in modo che il progetto resti comunque conveniente.

L'ABC pubblica deve tenere conto del fatto che non sempre il prezzo di un bene riflette l'utilità effettiva di tale bene, specialmente se il prezzo del bene è tenuto artificialmente basso, come spesso avviene per i servizi pubblici: in tali casi, i benefici non si perdono, perché la disponibilità a pagare per ottenere il bene in realtà non muta. E non si dimentichi che ciò che conta davvero in un'economia di mercato non è tanto il prezzo (che quasi mai riflette correttamente l'utilità, viste le distorsioni della concorrenza), quanto piuttosto la disponibilità a pagare per un dato bene o servizio.

Per una corretta contabilità pubblica sarebbe anche necessario costruire un "prezzario" dei beni normalmente non monetizzabili, quali, ad esempio, il tempo, l'ambiente salubre,... In tale ottica, è altresì innegabile che molte applicazioni dell'A.I.R. coinvolgono la regolamentazione di attività che incidono su valori quali la vita o la salute: diviene dunque necessario calcolare in termini economici tali beni, considerando che - per evitare pericoli attuali ed immediati, avvenimenti catastrofici o eventi fonte di particolare allarme sociale - la disponibilità a pagare è più elevata. Sono indubbiamente questioni delicate, su cui si avrà ancora modo di ritornare nell'ultima parte della presente esposizione; una soluzione potrebbe essere quella (adottata comunemente per valutare i progetti sanitari da attuare nei paesi in via di sviluppo) di misurare le decisioni incidenti sul bene-vita o sul bene-salute in termini di unità di tempo guadagnate (*QALY: Quality Adjusted Life Years*).

A questo punto, occorre fare un passo indietro e concentrarsi su una differenza fondamentale sussistente tra ABC per le imprese private e ABC per gli enti pubblici: questi ultimi curano interessi pubblici e quindi devono ragionare in termini di profitto collettivo: ciò significa dare la preferenza a quei progetti che garantiscono un vantaggio netto più elevato per la collettività. Ne consegue che, mentre le aziende private badano principalmente ai ricavi intesi come profitti, le PP.AA. devono invece conseguire benefici (concetto più ampio, non limitato ad un ottica di mero mercato).

Il passaggio da un VAN computato sui ricavi ad un VAN sviluppato in funzione dei benefici collettivi comporta l'evoluzione da una valutazione finanziaria ad una valutazione economica: ciò implica la ridefinizione del concetto di ricavi.

Nell'analisi finanziaria si indaga su costi e ricavi di un progetto dal punto di vista del flusso di cassa e della situazione patrimoniale della singola unità operativa interessata alla gestione del progetto medesimo; al contrario, nell'analisi economica (più rilevante ai fini dell'A.I.R.) si punta l'attenzione sui costi e benefici che il progetto comporta per la

collettività, cioè per la società nel suo complesso: l'analisi economica definisce pertanto il contributo di un'opzione rispetto agli obiettivi di sviluppo del Paese; essa viene effettuata attraverso l'utilizzo dei "prezzi-ombra", *id est* dei valori autentici attribuiti dall'intera comunità alle risorse impiegate nel progetto.

Nella valutazione di un progetto bisogna in ogni caso tenere conto di:

- 1) analisi della domanda del bene/servizio → occorre rispondere ad un bisogno
emerso da imprese o consumatori;
- 2) sostenibilità finanziaria ed economica → è ricavata dall'ABC;
- 3) sostenibilità amministrativa e gestionale → anch'essa è fondamentale per l'A.I.R.

La valutazione finanziaria/economica *ex ante* è una metodologia applicabile a tutti i settori e per tutti i progetti comportanti spese pubbliche, offre un giudizio di merito su efficacia e efficienza nell'utilizzo delle risorse e presuppone un sistema organico ed organizzato di documentazione e raccolta delle informazioni. La finalità della valutazione *ex ante* finanziaria e -soprattutto- economica di un progetto (anche normativo) è determinare il contributo che esso può dare al benessere economico della Nazione, computato approssimativamente attraverso la stima del P.I.L.

Nella prima parte della presente relazione è stato introdotto il concetto di *cash flow* tale rappresentazione grafica, per essere corretta, deve tenere conto di alcuni aspetti basilari: la durata dell'intervento, i cc.dd. valori incrementali, il deprezzamento e i valori residui.

Per valori incrementali, si intendono tutti quelli che differenziano rispetto all'opzione zero⁶: circa l'opzione zero occorre precisare che, come tale, è meglio intendere l'opzione zero "formale" (cioè la disciplina giuridica vigente), piuttosto che l'opzione zero "materiale" (vale a dire lo stato di fatto che concretamente si è prodotto nella realtà fenomenica). In parecchi casi, si constata che opzione zero formale ed opzione zero materiale non coincidono affatto⁷: in situazioni di tal genere, la distanza tra *status quo* normativo e realtà fattuale va tenuta presente al momento di compilare la scheda A.I.R,

⁶ Ai fini dell'A.I.R., la valutazione dell'opzione zero è imprescindibile, innanzitutto per decidere se valga o meno la pena di compiere un intervento regolativi. Peraltro, anche in quei casi in cui una nuova norma sembra assolutamente necessaria (per esempio, quando occorre dare applicazione ad una direttiva dell'U.E.), l'opzione zero va comunque considerata, sia perché potrebbe già essere attuativa dell'obbligo, sia perché serve come termine di raffronto necessario per stabilire i valori incrementali.

⁷ Sotto il profilo metodologico, si segnala che, mentre in Europa è normalmente considerata opzione zero l'opzione zero formale, negli USA -al contrario- opzione zero è ritenuto lo *status quo* materiale.

scheda in cui si dovrà esplicitare che, per mantenere l'attuale opzione zero materiale, è indispensabile un intervento di innovazione normativa.

Nella logica dell'A.I.R., che ha la funzione di ottimizzare la regolamentazione, e dunque di ridurre i carichi gravanti su famiglie, imprese e PP.AA. pur perseguendo gli obiettivi di programma fissati in sede politica, si comprende come (in una realtà in costante e rapida trasformazione) restino in vigore molte norme vetuste ed inutili -ovvero molte loro particolari modalità interpretative: le opzioni zero materiali!- spesso difese dagli enti pubblici al fine di perpetuare le loro "rendite di posizione": l'A.I.R. è uno strumento utile per liberarsi di queste "incrostazioni" gravose per la collettività.

Tornando all'analisi dei valori incrementali, si constata che, nella costruzione del *cash flow*, è bene considerare soltanto costi e benefici incrementali, ovverosia derivanti dalla differenza tra situazione "con" e situazione "senza" (la c.d. opzione zero).

Circa il deprezzamento, si segnala che nel *cash flow* non vanno contabilizzate le voci di costo relative agli ammortamenti di investimenti che si deprezzano nel tempo e la cui vita utile è superiore ad un singolo esercizio finanziario. Dal momento che gli ammortamenti sono meri accantonamenti contabili, nel flusso di cassa la rappresentazione del costo dell'investimento è già stata fatta, una volta per tutte, all'atto dell'acquisto: se ne deduce che nel *cash flow* occorre inserire solo e soltanto i movimenti che costituiscono una vera erogazione o entrata di danaro.

In corrispondenza dell'ultimo anno di vita del progetto, è necessario considerare gli eventuali valori residui del progetto: essi possono derivare dal fatto che il bene realizzato ha ancora un periodo di vita utile, dal fatto che il bene può avere incrementato il suo valore per effetto dell'intervento (è il caso, ad esempio, di un restauro architettonico), oppure dal fatto che rimane del capitale circolante.

Occorre infine compiere ancora un breve approfondimento sugli aggiustamenti delle voci contabili necessari per passare da un'analisi di tipo finanziario ad una di tipo economico.

Del primo aggiustamento si è già detto: esso riguarda i trasferimenti (tipicamente, le tasse); essendo risorse che non vengono consumate, ma semplicemente "spostate" da un gruppo ad un altro della stessa collettività, in ambito di analisi economica i trasferimenti non vanno conteggiati né tra i costi, né tra i benefici.

Idem per i “costi accantonati”, cioè per quelle spese già sostenute a priori sia che si scelga l’opzione “con”, sia che si scelga l’opzione “senza”: tali spese non possono essere fatte rientrare nel *cash flow*

Altro concetto essenziale è quello di “esternalità”: si definiscono come tali gli effetti esterni dell’opzione, positivi o negativi; essi possono essere pecuniari (cioè incidenti su prezzi e redditi) o tecnologici (ad esempio, l’inquinamento ambientale). Nell’analisi economica hanno particolare rilievo le esternalità tecnologiche, soprattutto quelle che impattano sulla capacità di produzione e sul *surplus* del consumatore o del produttore derivante da effetti sui prezzi di attività collegate al progetto.

Una forma particolare di esternalità è quella costituita dalle cc.dd. interdipendenze: con tale nozione ci si riferisce alle conseguenze indotte sulle imprese che forniscono la loro produzione ai fini della realizzazione del progetto (interdipendenze “a monte”) oppure che si servono dei beni/servizi frutto del progetto (interdipendenze “a valle”). Nell’ambito delle politiche regolative le interdipendenze devono essere oggetto di attenta considerazione, anche se ben difficilmente possono essere analizzate soltanto con lo strumento dell’ABC.

E’ a questo punto opportuno ritornare ancora su un argomento di cui già si è fatto cenno: l’inadeguatezza dei prezzi di mercato allorché debbano servire per la misurazione dei benefici e dei costi sociali. Visto che i prezzi correnti non riescono ad esprimere compiutamente il livello di benessere collettivo, occorre correggerli: l’essenziale compito di stabilire i criteri⁸ da adottare per tali operazioni di rettifica rientra tra le competenze di chi cura la programmazione politica e gli obiettivi della spesa pubblica, ed è evidente che -al fine di rendere possibile il lavoro degli analisti- l’esercizio di tale attribuzione dovrà essere svolto in maniera assolutamente precisa ed univoca su scala nazionale.

Il passaggio da una visuale incentrata sul reddito di impresa ad una focalizzata sul benessere della collettività costituisce il *trait d’union* con tematiche non tecniche: quelle dell’“economia normativa” e dei giudizi di valore⁹ (che comportano l’aggiustamento dei

⁸ I criteri più utilizzati su scala nazionale per le correzioni dei prezzi di mercato sono: il saggio di sconto sociale (che, in un’analisi di tipo economico, non necessariamente coincide con il tasso di rendimento lordo dei titoli di Stato); il saggio di “salario-ombra”; il saggio di “cambio-ombra” (oggi meno importante, dopo l’introduzione della moneta unica europea); i pesi distributivi relativi ai principali gruppi di soggetti percettori di reddito.

⁹ Concettualmente, con la nozione di giudizio di valore si intende un convincimento non confutabile facendo appello alla realtà fattuale.

prezzi in base alle priorità di azione decise e consentono una valutazione monetaria di beni usualmente privi di valore economico).